RAPPORTS SUR LES DIFFÉRENTS POINTS DU PROGRAMME-MINIMUM

4IÈME PARTIE

ORGANISATION CENTRALE
POUR UNE PAIX DURABLE

Organisation Centrale pour une Paix durable
Zentralorganisation für einen dauernden Frieden
Central Organisation for a Durable Peace
SECRÉTARIAT: RAAMWEG 24, LA HAYE (HOLLANDE)

Recueil de Rapports

SUR LES DIFFÉRENTS POINTS DU PROGRAMME-MINIMUM

QUATRIÈME PARTIE



LA HAYE
MARTINUS NIJHOFF
1918

PROGRAMME-MINIMUM.

1. Il n'y aura ni annexion ni transfert de territoire contraire aux intérêts et aux voeux de la population; le consentement de celle-ci sera obtenu, si possible, par plébiscite ou autrement.

2. Les Etats garantiront aux nationalités comprises dans leur territoire l'égalité civile, la liberté religieuse et le libre usage de leur langue.

3. Les Etats conviendront d'introduire dans leurs colonies, protectorats et sphères d'influence la liberté commerciale, ou tout au moins l'égalité de traitement pour toutes les nations.

4. L'oeuvre des Conférences de la Paix tendant à l'organisation pacifique de la Société des nations sera développée.

La Conférence de la Paix sera dotée d'une organisation permanente et aura des sessions périodiques.

5. Les Etats conviendront de soumettre leurs différends à une procédure pacifique. Dans ce but à côté de la Cour d'Arbitrage de la Haye, seront créés a) une Cour permanente de Justice internationale, b) un Conseil international d'Enquête et de Conciliation.

6. Les Etats seront tenus à prendre de concert des mesures diplomatiques, économiques ou militaires dans le cas ou un Etat agirait militairement, au lieu de soumettre le différend à une décision judiciaire ou de recourir à la médiation du Conseil d'Enquête et de Conciliation.

7. Les Etats conviendront de réduire leurs armements.

8. Pour faciliter la réduction des armements navals le droit de capture sera aboli et la liberté des mers assurée.

9. La politique étrangère sera soumise à un contrôle efficace des parlements.

Les traités secrets seront nuls de plein droit.

PRÉFACE DE LA PREMIÈRE PARTIE.

Fin Septembre 1915 „l'Organisation Centrale pour une Paix Durable", de concert avec „l'Association suisse pour l'Etude des bases d'un Traité de Paix Durable" et le Groupe Suisse de l'Union Interparlementaire, invita un certain nombre de personnes influentes, occupant des places prépondérantes dans différentes organisations internationales, d'assister à un Congrès International d'Etudes qui aurait lieu à Berne du 14 au 18 décembre 1915.

On ne visait aucunement, par ce congrès, à activer la conclusion de la paix, son but unique étant: 1. d'étudier les bases de l'organisation de la société des nations, en tenant compte des conclusions pratiques et concrètes qui pourront amener les peuples à se mieux comprendre après la guerre: 2. de saisir les gouvernements et l'opinion publique du résultat de ces études.

Cependant, malgré des efforts réitérés et malgré notre déclaration spéciale de nous borner absolument au but indiqué ci-dessus, il ne nous a pas été donné d'amener des Français de marque à participer au congrès, ne fût-ce que par l'envoi de rapports écrits.

D'autre part, des amis d'Amérique nous ayant priés télégraphiquement de remettre le congrès jusqu'en avril 1916, il fut décidé, pour ces deux motifs, de ne pas réunir le congrès et de l'ajourner provisoirement.

De plus, les difficultés de voyage qui ont surgi depuis, nous ont démontré qu'il n'y a pas moyen de tenir un congrès international dans les circonstances actuelles. Il fut donc décidé à l'unanimité que le travail, entrepris pour la préparation scientifique d'une paix durable, serait continué par des Commissions d'Etudes Internationales.

Entretemps plusieurs personnes de marque, de pays belligérants et neutres, avaient consenti de collaborer au Congrès et différents rapports scientifiques, élaborant les neuf points du Programme Minimum de l'Organisation Centrale pour une Paix Durable" et pouvant servir de

base aux discussions du congrès de Berne, avaient été envoyés au Bureau.

Grâce à la bienveillance des rapporteurs, le Bureau a l'avantage de pouvoir soumettre au public la première partie d'une collection des rapports en question et de ceux qui lui sont arrivés ultérieurement. Chacune de ces études peut être considérée comme l'expression de l'opinion de personnes belligérantes et neutres, qui tout en s'abstenant de provoquer une fin des hostilités immédiate, s'occupent déjà de l'étude des conditions auxquelles la reconstitution de l'Europe, dans une paix offrant le maximum de chances de durabilité, pourrait avoir lieu.

Nous avons l'espoir que ces rapports rendront de grands services aux membres des Commissions Internationales d'Etudes de notre Organisation Centrale, en vue de leurs travaux. D'ailleurs tous ceux qui se préoccupent des problèmes dont ils traitent, pourront y trouver des renseignements utiles pour leurs études.

Dans leur ensemble ils présentent un témoignage de l'harmonie de sentiments qui existe entre des sujets de différents pays à l'égard des principes fondamentaux sur lesquels il faudra construire la paix future.

Pour conclure nous exprimons l'espoir que les pages suivantes contribueront largement à augmenter le désir, germant partout, d'étudier et de répandre les principes qu'elles préconisent, afin de collaborer à l'établissement prochain d'une paix juste et durable.

Au nom du Comité Exécutif,

Dr. H. C. Dresselhuys,
Président,

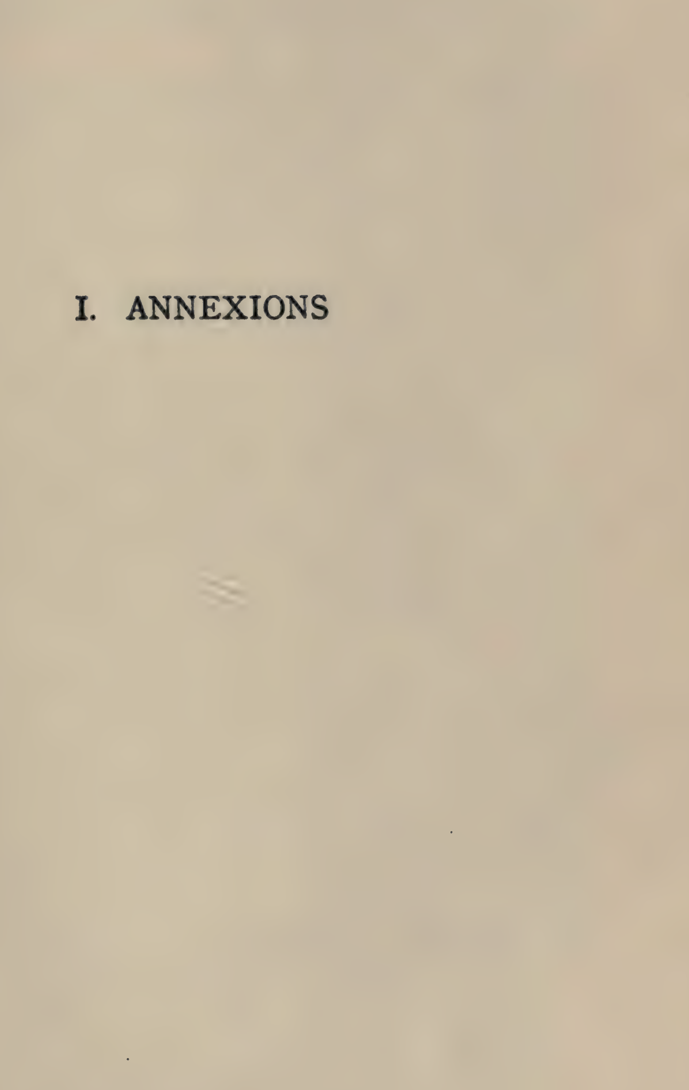
Dr. B. de Jong van Beek en Donk,
Secrétaire.

La Haye, juin 1916.

TABLE DES MATIÈRES

DE LA QUATRIÈME PARTIE

I. ANNEXIONS



ANNEXATION

BY

ARNOLD J. TOYNBEE, GREAT-BRITAIN.

Dr. de Beaufort's principle, from which the *questionnaire*[1]) of our Committee takes its start, might be criticised as acceptable but not sufficient. To become the *general* principle governing the question, it surely ought to be supplemented by a corollary conceived in something like the following terms:

"Sovereign States should also be willing *in time of peace,* to allow a plebiscite to any section of their population that demanded it through its natural representatives — the plebiscite to concern merely the political status of this section of the population *within* the given State. The question of the transference of the section to another sovereignty would not be within the competence of such a plebiscite permitted voluntarily by a State in time of peace".

This corollary is necessary because History reveals *not merely* the desire to return to their former allegiance on the part of populations annexed by force by another State, *but also* the desire for separation from a State, or at any rate for alteration of status within

---

[1]) Dr. Toynbee having shaped his report asan answer to the questionary of our International Committee of Research I, we reproduce the questions to which he replies at the end of the report.

it, on the part of populations which have, in actaul fact, been included within that State for centuries [1]).

Dr. de Beaufort's principle, *by itself*, would not have prevented the Balkan States from declaring war on Turkey in 1912, or Italy on Austria-Hungary in 1915.

Dr. de Beaufort's exceptions to his own principle may both be endorsed — the second, however, with the qualification that the standard proposed — viz., that the population should not be consulted if the majority of it consists of analphabetes — is too stringent. Illiterate populations often have a strong national sense [2]) and often, again, their wishes can be ascertained through their "natural delegates" [3]).

For ascertaining what the general will of a given population really is, the necessary conditions are (a) sufficient time and (b) the consultation of special interests (linguistic, religious, and economic) in addition to the vote by individuals. If sufficient time is allowed, the question to be decided by plebiscite can be "canvassed" like the issue of an ordinary parliamentary election, and this is the best preliminary to the actual voting.

But there are certain cases [4]) in which the city, port, or territory inhabited by the population under immediate consideration is of such vital economic impor-

---

[1]) Examples: Irredentism of all kinds, as among the present Italian subjects of Austria, or among the Christian subjects of Turkey.

[2]) e. g. the Albanians.

[3] See proposition of Conference at Lausanne, II 2, in the questionnaire.

[4]) e. g. Trieste, Fiume, Salonika, Constantinople.

tance to extensive countries and large populations external to this particular city, port or territory and its population, that the economic interests of the parties indirectly concerned ought to outweigh the political interests of those directly in question.

In such cases the population of the particular city, port or territory ought to receive the fullest possible measure of autonomy, to whatever State it is to belong, but its assignment to one State or another ought to be determined rather by the general interest of the parties economically concerned than by the political interest of the particular population. This principle should certainly hold in cases where the population in question desires to transfer its allegiance; but it may even justify a forcible transfer of allegiance against the wishes of the population, if the present political situation, which the particular population wishes to retain, does grave injury to important economic interests of other, much larger, countries and nations. This point is very doubtful, for the principle of forcible transfer is so pernicious in itself that it is dangerous to sanction it under any circumstances whatever; and yet there are cases where it would appear to make for justice and peace — if Russia, for instance, were to ask for the internationalisation of Constantinople against the wishes of a Turkish majority of the population in that city.

It is all the more important to insist that any nationality, however small or undeveloped, ought to have a right, under International Law, to demand a plebiscite on the question of its political status within the State

to which it belongs. If it then declares against this status, it ought further to have the right to claim autonomy — *still without repudiating its allegiance to the State to which it belongs.*

The question of what gives a nationality the right to demand transference from one State to another will be considered below. It is merely suggested for the moment that a nationality has *in all cases* a right to demand autonomy within the State to which it already belongs, and that *this question of autonomy, even without change of allegiance, is never an internal question but is essentially international in its character.*

All questions of nationality are international questions, because all of them may come to involve a separation of territory unless they are properly settled; and separation of territory, even if the separated territory is to be constituted into a new State and not annexed to any existing State, involves the danger of international war. This is proved by the history of the Near Eastern question from 1815 to 1914, and it has been the same with the Hapsburg question in 1848 and in the present war [1]).

On the other hand, though all questions of nationality are international questions, the majority of them can be settled, without separation of territory, by the grant of autonomy to the nationality in question, within the State to which it already belongs.

Autonomy is usually sufficient in cases where the whole of a nationality is contained within the frontiers of a sin-

[1]) And even the Irish question has become international through its effect on American public opinion.

gle State [1]). But this rule does not hold (a) when there are acute differences of culture and political morality between several races contained in the same State [2]); or (b) when the division of nationalities within a State coincides with a natural geographical or economic barrier. In these cases autonomy is not enough, and independence is necessary.

Norway, for example, possessed complete autonomy during the whole period of her union with Sweden, but the coincidence of the national and the geographical barrier inclined her to independence.

It was the geographical barrier of distance that drove the American colonies of Britain, Spain and Portugal to seek complete independence from their mother-countries in the 18th and early 19th centuries. Now that improved means of communication have overcome the difficulty of distance, the relation between mother-country and colony can be settled on the basis of autonomy, as it is being settled by the system of "Dominions" in the British Empire at the present day.

Autonomy is insufficient, however, in cases where a nationality is divided between two or more Sovereign States. In these cases the unification of the nationality is sooner or later essential, and this involves the transference of territory either from one State to another, or from all the States concerned, if the nationality in question has to be not only united but independent.

---

[1]) e.g. the Tchecho-Slovaks and Magyars in Austria-Hungary; the Lithunians, Letts, Esthonians and Finns in Russia.

[2]) As e. g. between the Osmali Turks in the Ottoman Empire on the one hand, the Syrians and Armenians on the other.

Such cases of divided nationalities are international questions *par excellence*, and involve more danger of war than almost any other question that can arise between one State and another.

The questions of the Italian, Jugoslav, Rumanian, Ukrainian, and Polish nationalities in Austria-Hungary fall under this head, and are thereby distinguished from the Tchecho-Slovak and Magyar questions referred to above. The existence of these questions makes the relations of Austria-Hungary with Italy, Serbia, Rumania and Russia essentially unstable. The questions can only be settled, and the instability removed, by some transference of territory under one or other of the three following formulas:

(a) The cession of the Irredentist population by Austria-Hungary to the national State to which the population desires to belong. This is the natural solution of the Austro-Italian question, with the proviso that in the disposal of Trieste the general economic interests of Central Europe must be balanced against the particular political interests of the Triestini themselves.

(b) The incorporation in Austria-Hungary of the whole body of the nationality of which Austria-Hungary already contains a part. This might conceivably, during the 19th century, have been the solution of the Austro-Jugoslav and Austro-Rumanian questions. Austria-Hungary might have incorporated directly from Turkey what have in fact become the independent States of Serbia and Rumania. In that case the united Jugoslav and Rumanian nationalities could

have become autonomous bodies within the Austro-Hungarian State, as easily as the Magyars have become already or the Tchecho-Slovaks might become now.

(c) The simultaneous cession of territories by Austria-Hungary and Russia, to constitute a new independent State. This is the natural solution of the Polish question, and conceivably also of the Ukrainian question [1]).

The establishment of a permanent International Authority is not only expedient but essential; and the plan outlined in the proposition adopted by the Conference of Nationalities at Lausanne in June 1916, is acceptable, except that it is impossible to "determine the ethnographical boundaries of a nationality according to scientifically established bases".

The existence of a nationality depends upon the common political will of its members, and this will frequently does not coincide in extension with any scientific criterion of classification, such as language, pigmentation, skull-formation, habitat, and so on. The Belgian and Swiss nationalities, for example, are not coextensive with any single linguistic group, and the "administrative separation" of Flemings and Walloons, which has been enforced in Belgium by the occupying Power, is a violation of true nationality and not a vindication of it, as its authors represent.

---

[1]) The difficulties here are almost infinitely greater, yet the Austrian-Ukrainians have so far been unwilling to attach themselves to Russia even on the basis of autonomy, while it is inconceivable that Russia should cede her vast Ukrainian populations to Austria.

It is true that national bodies often do coincide with groups that are scientifically determinable, for example, with linguistic groups; but their essence consists not in any common scientific characteristic but in the common will of their members. The political will of the group is the one factor which it is necessary to ascertain and to satisfy.

The *questionnaire* formulates a series of *questions concerning the putting into practice of the general principle,* but none of these questions can be answered *a priori*. The answer always depends on the particular circumstances of the case, and this again proves the necessity for setting up some such International Authority as that proposed at the Conference of Lausanne.

The fifth question, especially, — as to whether a population should vote by sections or as a whole — depends on the particular circumstances, and must be settled on the spot by the International Authority superintending the plebiscite.

In some cases the population to which the plebiscite is to be applied will constitute a simple natural unit which ought to vote as a whole; in other cases it will fall into several natural divisions which ought to vote separately.

Take the case of the German Reichsland (the territory ceded by France to the German Empire in 1871). This territory falls to begin with into two divisions — (a) the district round Metz where French is the native language and (b) the rest of the territory, in which German is spoken. These two divisions ought to vote separately. Then, again, the German-speaking division

falls naturally into two sub-divisions — (b 1) German speaking Lorraine, which from the geographic-economic point of view could easily be reunited with France, but which possibly wishes to remain part of Germany, and (b 2) Alsace, which is almost certainly French in sympathy, but is separated from France by the barrier of the Vosges, while it is linked by close economic ties with the German districts in the basin of the Rhine. Clearly the Frenchspeaking miner of the Metz district, the German-speaking peasant of Northern Lorraine, and the Alsatian manufacturer ought to vote separately on the question whether they wish to be members of the French or the German State.

No distinction of procedure ought to be made between the cases of transfer from one existing State to another and of the foundation of a new independent State.

The last question formulated in the *questionnaire* is whether territorial changes ought to be brought up from time to time for revision. Certainly they ought, if we are to avoid the strains and disharmonies that lead to war — but this answer is already implied in the corollary to Dr. de Beaufort's principle suggested at the beginning of this report.

In conclusion, the writer would like to insist once more on this corollary, because he believes that it is the only means of solving at an early stage problems which, if they are allowed to develop and to become ulcerated, are insoluble by peaceful methods, and lead inevitably to war.

QUESTIONARY.

A. QUESTIONS OF PRINCIPLE.

One must first find general rules concerning the problem of territory transfer and on which conditions such a cession can be allowed also for the future, when there will be question of peaceful cession of territory.

It is desirable to give a suchlike form to these rules which will enable them to be adopted in a future international convention.

I. Can the general principle advised by Dr. W. H. de Beaufort be considered acceptable?

"It is admitted as a general rule, that annexation of territory cannot take place without preambulary obtaining the consent of the inhabitants.

This principle is founded on a double base:

1°. The change of nationality entails a modification of the political and juridical position of the inhabitants, which is of such great importance that it would be very unjust to impose this change on them by force, without having consulted them.

2°. With regard to international relations the great concern is not to disturb the good understanding between the various nations for a long time.

History shows us, how the desire to return to the government of the state which has been obliged to give up part of its territory to another state is not even quenched amidst the generations which are born under the foreign domination, but also that in the country which has lost part of its territory, the regret of having lost it and the wish to regain it remains alive in the hearts of the inhabitants. It is to be understood that the restlessness which insues is a menace of war, which however is only felt in case the annexation has been affected without the consent of the inhabitants. The application of this principle is limited by two *exceptions*:

1°. By the extent of the claimed territory. If the extent be small, so that in reality there is only question of rectifying the boundaries, the principle must not be applied. The purpose of these rectifications is generally to suppress contraband and in these circumstances it is probable that the majority of the population which lives in that territory, being interested in this illicite commerce, will violently oppose itself against the proposed modification of boundaries, as harming their interests, It will therefore be necessary to fix a rule stating that in case of annexation the

consultation of the inhabitants will only take place when the extent of the territory of the number of the inhabitants exceeds a maximum, fixed by an international convention.

2°. By the moral and intellectual condition of the inhabitants. On our planet there still live such backward nations that it is impossible for them, while fully comprehending it, to pronounce their opinion regarding the modification of their political condition. Those who consider theft and pillage as lawful methods to gain their livelihood are the antagonists of a regular government founded on law and supported by a good police. They would without doubt oppose themselves against the progress of a civilsation whereof they cannot appreciate the advantages. An exceptional disposition for territories inhabited by savages or half-savages would be advisable. It is rather difficult to formulate; anyhow one could establish the following rule, that the population will not be consulted if the majority consists of analphabetes."

1. How can we state preambulary approval of the population of a certain territory?

2. Are the two exeptions given by Dr. de Beaufort, while limiting the application of this rule, approved of?

3. Can other exceptions present themselves, especially if there is question for a nation of having an outlet into the sea or the liberty of a passage?

4. Must a nationality, however small, or scarcely developed it may be , always constitute a body of international law, being entitled to ask a change of international statutes. If not, when will a nationality have attained that degree of development or the necessary extent to be considered as such a lawful body?

II. Is it possible to find a general criterion, which might settle the question, whether a conflict of nationality, which, in order to be settled, demands a separation of territory, stops being a question of interior politics and becomes one of international importance, thereby autorising the intervention of other states?

1. Would it be expedient and desirable to organise an international authority, specially for this category of conflicts?

2. The Conference of Nationalities of Lausanne, June 1916, 2nd art. has adopted the following proposition: "In order to recognize the rights of the nationalities a procedure will be instored, whereby their international status will be settled by the International Court of Arbitration of the Hague (or any other international institution, which might have

been established: Congress, international Parliament, permanent Council of reconciliation). The natural delegates of the nationality (organised bodies or intellectual elites who are real delegates of the nation) will introduce this instance before the court which will make out, whether really these delegates must be considered as truly representing the nation. The court will also determine the ethnographic boundaries of the nation according to scientifically established base. If necessary, if the representatives of the nation demand it, the court can command, under its own controll and while surrounding it by all necessary guarantees of impartiality all investigations of a popular caracter, such as plebiscite, the purpose of the above being to know the will of the nation. For all these degrees procedure will be contradictory and public".

If this proposal is not accepted, propose an other organisation.

B. QUESTIONS CONCERNING THE PUTTING INTO PRACTICE OF THE GENERAL PRINCIPLE.

I. If the popular consultation is to take place, must it happen verbally or written, secretly or publicly?

II. Who will have the vote?

III. Can a vote be permitted concerning more than two alternatives at the same time, thus stipulating a second plebiscite if neither of the alternatives has obtained an absolute majority?

IV. The time of the plebiscite, before or after the ratification of a treaty?

V. Will a separate voting take place for each sub-divison of the population, or will the voting be valable for the whole territory?

VI. Are these rules to be applied either in case of a transfer from one state to another or in case of there being question of founding an autonome state?

VII. A cession or a changing of territory, effected after a peace-treaty or for other reasons, must it be subjected to revision after a certain appointed time to state whether the will of the population has remained unaltered?

C. QUESTIONS OF APPLICATION.

To be able to solve these question of principle, as given above, it is indispensible to picture oneself their application and their efficacity in special cases of a certain actuality. On the one hand we admit rules, which we consider just and practical in such a case, on the other hand it is also necessary to test the found rule, by applying it to other cases which might present themselves.

That is why it would perhaps be useful to consider some cases in the light of the principles which demand a solution in the peace-treaty, which will end this present war, so as to see whether modifications seem advisable, for instance concerning the question of Poland, Belgium, Alsace-Lorraine, the Balcan etc.

Are the rules of justice conceived by the proposed principles as an answer to the above mentioned questions sufficient and how must they be applied in various special cases?

II. PROBLÈME DES NATIONALITÉS

THE NATIONAL PROBLEMS IN AUSTRIA.

BY

PROF. DR. EUGEN EHRLICH, AUSTRIA.

We can easily imagine a state of society, (as conceived by many notable men, especially in the 18th century) when national feelings, so strong at present, should fully give way to a general sentiment of humanity. Though I am myself rather of an international turn of mind, I do not think such a change would signify any progress, at least at the present moment. As we are actually constituted, nationality (together with family) is the source of a great deal of social work, indispensable to the general welfare, most of which is only done for the sake of nationality. If it were possible to take children from their parents in order to educate them in State-Establishments, perhaps on sounder principles than they are educated now, society would lack all the love and care now shown by parents to their progeny; men would not bestow on human beings in general the benefits of which they deprived their offspring, but would cease to provide for anybody but themselves. The same thing would certainly happen if we were to take away from the average man his nationality; the noble exertions he makes for his country would probably cease without any better substitute.

Were the states already what they will become, as we may hope, in some centuries, that is to say, bodies for economical, cultural and national administration, the dismemberment of the existing states, in order to constitute the particles as national homogenious states, would of course present no more difficulties than the separation of a parish from a county and its allotment to another. But unhappily they are still quite a different thing, that is to say centres of military power, and therefore they will not voluntarily give up any portion of their country. As any territorial rearrangement purposing to satisfy national claims could only be settled by war, I am too fervent a pacifist to choose this means if I can find another. Besides that, we may ask whether the great states comprising several nations, as they are at present constituted, do not afford to the races ruled by them, some very remarkable advantages which would be entirely lost if they were broken up. But that is exactly what Mr. Buxton proposes in his very clever essay on nationality, published in the first volume of this "Recueil des Rapports", only with regard however to the Austro-Hungarian Empire and Turkey. Hence I may perhaps try to present another solution of the national problems which, being quite in accordance with art. II of the minimum-program, solves the question without warfare; it is already to some degree realised in Austria, and with slight modifications is realisable in any other country.

However, I am not quite sure of having caught Mr. Buxton's argument, which is rather intricate He

asserts that in the matter of nationality in the present war the balance inclines strongly in favour of the quadruple Entente.

In order to demonstrate this striking proposition he supposes that either the Central Powers or the Allies were in position to dictate terms. He means that there are certain nationalities whose situation would quite probably be the same in either case; the Poles, who would certainly get autonomy, the Finns, the Ruthenians (Ukrainians) and the Jews, whose national interests would probably not be affected. There remain the Bohemians, the Alsatians and Lorrainers, the Danes of Schleswig, the Italians of Southern Austria, the Serbo-Croates and Slovenes, the Roumanians, the Bulgarians, the Greeks and the Armenians. Whilst the victory of the Entente would satisfy at least partially the claims of all these peoples, numbering in round figures 30.000.000, a victory for Germany, Austria and Turkey would make it almost impossible to satisfy any of them, with the small exception of the Roumanians in Bessarabia. I do not quite agree with Mr. Buxton about the real value of the autonomy, which is to be granted to Poland by the grace of Russia; he may learn from Finland what a miserable, tottering, precarious thing autonomy in this case is likely to be. But there are in the argument some omissions admitted by Mr. Buxton himself. Firstly he does not take any account of the Irish, "on the assumption, that some sort of self-expression", as he says, "is now assured to them". But the Home-Rule promised, but as yet not conceded to Ireland, has for half a century been

in force in every province of Austria proper, in Hungary, in Croatia and Slavonia, and during the last ten years in Bosnia and Herzegovina. He strikes out India, Egypt and Persia, as he maintains that to place them on a level with the European nationalities would be to misrepresent the importance and belittle the force of the latter. Yet I do not see the reason of his preference for the European nationalities, at least with respect to the Ukrainians (Ruthenes), Roumanians, Serbo-Croates, or Armenians. Take for instance the Serbs and Croates, who are perhaps the most remarkable of the nations just mentioned. I have no hostile sentiments against them, I have learnt their difficult language, I admire their wonderful heroic songs, I have thoroughly perused the very considerable juridical and historical works of Bogišič and Novakovič, who are quoted in my books. However I do not consider the Arabs, Persians and Hindus to be so very backward, as that one cannot take them into account, being peoples of ancient lineage and venerable culture, to whom we are indebted for some of the greatest achievements in religion, art, fiction and philosophy. They stay of course a little behind at present, as they have not yet quite recovered from the continuous invasions of predatory tribes in past centuries and the very barbarous government of their own. But, as far as I see, they are not lower than the Serbs, Bulgarians, Roumanians and Armenians became under the same conditions and they show their marvelous vitality by improving from day to day. The only thing I can admit is, that the men-

tion of those peoples is somewhat embarrassing for a fervent adherent of the Alliance. But it is not an argument for anybody who impartially seeks for a just and radical solution of the national problem whereever it may arise, without reference to momentary political interest. Not speaking of justice, we cannot easily exaggerate the troubles the world would be exposed to, by shutting our ears to the claims of hundreds of millions of people, forming a large portion of civilised mankind, with a great past and probably greater prospects in time to come.

Besides the nations Mr. Buxton declares to have omitted there are many he does not mention at all; the Greeks of Cyprus, the Italians in Corsica, Savoy and Nice (about 600.000), the Slovenes in Italy (about 400.000), the Albanians and numerous peoples in Russia. With respect to Russia he supposes her indeed to be, in so far as subjected white nationalities are concerned, only an offender to the extent of about one seventh of her population. But I am at a loss to know on what information this statement is founded. According to the figures at my disposal, based on the census in 1898, there were then in European Russia 55.600.000 Great Russians, 22.400.000 Ukrainians (Ruthenes), 5.900.000 White-Russians, 7.900.000 Poles, 1.750.000 Lithuanians, 1.400.000 Letts, 1.000.000 Esths, 1.700.000 Germans, 1.100.000 Roumanians, 1.200.000 Armenians, 5.000.000 Jews, 1.300.000 Katwels, 1.350.000 Caucasians, 1.200.000 other Indo-Europeans. Hence there are in European Russia

alone, against 55.600.000 of the ruling race, 51.400.000 of other white nationalities. The real proportion in both Asiatic and European is 43% of the ruling race to 57% of oppressed races of different origin, not only of white population. However, not the proportion is important, but absolute figures. The clear fact is that in Russia more than 50.000.000 of white nationalities are oppressed, nearly twice as many as Mr. Buxton supposes will get their liberty at the hands of the Allies.

Moreover out of the 30.000.000 for whose liberty, on the assumption of Mr. Buxton, the Allies are fighting, he must allow for the Armenians, who are not in any way intended to gain independence, but only to change Turkey, the present master, for Russia, not less cruel and ruthless than the former, and likewise for the Servians and Croatians in the South of Austria who in case of the victory of the Allies will only be brought under the yoke of Italy. There are too, some nations free at present which the Allies, though on another account fighting nationality, are going to subdue to a foreign yoke: the Albanians who will be assigned partly to Serbia, partly to Italy, the Persians who will be subjugated by Russia and England, the Bulgarians in Macedonia, who will be apportioned to Serbia.

Thus there are great objections to be made to Mr. Buxton's calculation of 30.000.000 freed people. He obtains this number simply by fully disregarding all the nations which the Allies enslave and only considering those which are under the control of the

Central Powers. It is impossible to find a system, more convenient to the aims of the Allies, but unhappily it has not forwarded the solution of the problem. It would be more favourable for the universal peace, if the Allies should first put their own house in order. Charity begins at home! The more so, as Mr. Buxton greatly underrates the extent of generosity we too could afford at the expense of other people. Should we be able, as Mr. Buxton assumes, to dictate the terms, we would not in any way stand second to the Allies, we would not limit ourselves to giving Bessarabia to Roumania and granting autonomy to Poland and Finland, of course a real one, not the poor, weak thing they will perhaps get from Russia through the charity of the Allies. We would over and above bestow freedom on the Ukrainians, White-Russians, Germans, Lithuanians, Jews, Caucasians, Tartars of Russia, on the Irish, Indians, Persians and Egyptians now under English rule, on the Italians in France and some nations in French colonies. This amounts to 600.000.000 people. That is a record which could hardly be beaten by the Allies.

Thus, the number of nations which would obtain liberty by the victory of the Central Powers considerably surpasses those whose freedom the Allies are fighting for, and were it only from the statistical point of view, Mr. Buxton lays so much stress upon, it is the triumph of of the Central Powers we should be obliged to desire. But also important to examine the kind of oppression the nations are to be released from. Here I shall only consider my own country, Austria, which is placed by

Mr. Buxton on the same level as Turkey. That is rather hard on her. The plain truth is, that there is a gap between the oppression in Austria and the oppression which is practised in the realms of the Allies, France, Great-Britain and especially Russia, that the nations exposed to pretended oppression in Austria really enjoy full liberty and consequently are far better off than any oppressed people throughout the whole world. This may seem a striking statement. But the opinions current about Austria are derived from the accounts of the reactionary government of the first half of the 19th. Century. They have always been somewhat misrepresented and are quite out of date at the present time. The government of Metternich and his followers was extremely oppressive, not only with regard to nationalities, but to any popular movement: however it is not fair to look upon it as a mortal sin perpetrated in Austria alone, as the same things happened throughout the whole continent, and to a certain degree in Great Britain also. Even the strong measures taken after the suppression of the Hungarian revolution have their equals in those which the British government had taken at the same time in order to put down the Irish rebellion and Indian mutiny, and ill-famed Baron Haynau did not more high-handed things than the Marquis of Wellesley and General Lake; moreover all these measures of restraint cannot be compared to the atrocities committed by Russia during and after the Polish insurrections of 1831 and 1863. And then, whilst political persecution ceased entirely in Austria after 1861, the

leaders of the revolutionary movement were pardoned by the Emperor and some of them became high officers and ministers in Austria, such as Ziemialkowski and Andrassy, Ireland was ruled for thirty years after the union (1801) for three years out of every four by laws giving extraordinary power to the government, and in the following fifty years (1835—1885) there were only three years without coercion laws and crime acts. And only with the greatest reluctance can I bear any comparison with the course taken by Austria even in her worst times, and that, which has been taken quite recently by Russia! *We* never had pogroms, we never set hooligans of the Black Hundred on innocent people, we never imprisoned thousands on slight suspicion, without judgment for years, we have never driven hundreds of thousands to Siberia by way of administration, who have not been sentenced by the Courts. Such things as the cruel persecution of the Greek Catholics by the Government of Cholm in Russia reported by a British consul-general in the seventies of the past century have not occurred for centuries in Austria. We are not speaking of things that happened in Russia 70 or 80 years ago, but of the style of government prevailing just before this war. They are reported in very interesting English books, published twenty or thirty years ago, before the Entente became a cordial one. Afterwards the books ceased to appear, but the things continued. About the trials of political prisoners in Russia we get very good information in the famous novel by Count Tolstoi: „The Resurrection".

I do not defend the system of Metternich and his followers, but I wish to do him justice. His system, though arbitrary in political matters, was nevertheless conducive to the economical welfare and protective to the lower classes, especially to the peasantry. The liberation of the soil from feudal burdens, the removal to the remains of villeiny perpetrated then, has been an excellent work and serves now as a model to the British government, for analogous measures in Ireland. We have to thank these reactionaries that the legal position of Austrian peasants of all nationalities is the best that can be imagined, and that their economical situation too is better than that in most countries of Europe, with however the exception of Galicia, where some undesirable consequences of the older Polish government continue, and of Istria and Dalmatia, formerly belonging to Venice, which have not recovered as yet from the devastations perpetrated by the then Republic. In Northern Italy there are many who remember Austrian rule and frankly admit that the administration of their country was never better since the decay of the Roman Empire. It is not sufficiently well known that the defection of Northern Italy was caused not only by national oppression, but still more by continuous and very well founded rumours which alarmed the possidenti, that the Austrian Government was going to realise the liberation of the soil in the same way as in other provinces. This salutary reform, checked by the desertion, has not been put into force in Italy up to the present day, though the incessant revolts of the

farmers (contadini) throughout the whole realm prove the want of the same. Even immediately before the war, the Milanese Avanti published a very sarcastic article comparing the situation of the working classes in Italy, „the redenti", with the condition of those who have remained in Austria, „the irredenti": the result is not at all favourable to the „redenti", as they grudge the „irredenti" their schools, their superior roads, these being much better than those in Italy, the inspection of factories, the sick-relief-fund and compulsory insurance against accidents, all of which do not exist in Italy.

But the Austria of the Metternich system and of the first ten years of the reign of the late Emperor Francis Joseph is a tale of olden times: now we have to do only with Austria as it is at present! And then I am rather puzzled as to what Mr. Buxton may mean in his very clever article, by constantly speaking of Austria-Hungary. I am of opinion that anybody discussing national problems of my country should be aware, that *for that* purpose Austria-Hungary does not exist at all. Since A. D. 1867 Austria-Hungary means two independent states, united only for foreign affairs, neither of them being entitled to interfere in the interior politics of the other, and each of them going its own way as regards national questions. Here I shall not speak of Hungary: she may do that for herself. The only thing I maintain is that, with the exception of Switzerland, there is no country in the world where the treatment of nationalities is more liberal than in

Austria proper. What I am going to allege in order to prove this statement, has of course nothing to do with events after the outbreak of the present war, the state of mind and situation of society being abnormal ever since, not only in Austria, but everywhere else as well. Nobody will judge of the political institutions in Great Britain by the execution of Sir Roger Casement, nor the immolation of Skeffington events which I should have considered impossible before August 1914.

Mr. Buxton asserts however, that the members of the races subject to Austria, do not, as a rule, suffer very seriously if they are content to live a quiet life apart from all public interests, and take no part in any political movements: but if they *do*, then, it is a matter of police spies, perpetual interference, the suppression of newspapers, the imprisonment of editors and thinkers and political leaders, the repression of any manifestations, however slight they might be, of any distinctly national flags, meetings, exhibitions, processions, pamphlets, songs and books.

I do not charge this paragraph with exaggeration, the only thing I assert is, that not one statement therein has any relation to positive facts. The figures I shall give in order to rebut it I have obtained from a very reliable source and as I cannot give the name of the person, I shall take all the responsibility myself. And now I am going to discuss Mr. Buxton's assertion, word for word.

Police spies: Political spying is a branch of the State Department of the Police Office subject to the Home Office. For years the excessive activity of the

State Department has been the cause of numerous complaints in Parliament and in the Press: that has been during the state of emergency when Count Taaffe's Cabinet was endowed with extraordinary power for the repression of socialistic and anarchistic movements. But this state of "emergency" had nothing to do in any way with the nationalities and national parties, who, moreover, always supported Count Taaffe's government! Since the dismissal of Count Taaffe I have remarked nothing about State Police and political spies in Austria. Neither in the press nor in the representative bodies nor in private life could I perceive any trace of their doings, and but for the entry (in the budget for State Police) amounting to 240000 Austrian Crowns (242000 frcs) in 1913, I should not have known of its existence. The insignificance of this sum proves moreover of what slight importance State Police has been in latter times. According to what I could learn, the chief task of the State Police is, to obtain information about political personages and to provide for the protection of the Emperor, the Imperial Family and foreign sovereigns visiting Austria, against attacks, attempts on their lives and molestations.

Perpetual interference: As Mr. Buxton does not explain what he means by this general term, it is impossible to take up a position against this charge. Yet from what I have to say in the following paragraphs it can be easily inferred that political interference of State Offices in Austria is strictly limited by law and does not exceed legal boundaries.

Suppression of newspapers : Apart from martial law and the "state of emergency", when government is provided with extraordinary powers, the suppression of newspapers is impossible in Austria. There have been plenty of very radical nationalistic newspapers appearing for the last thirty or forty years without interruption.

Imprisonment of editors : As press offences must be tried by jury, except in the case of a state of siege or emergency, and as the jury usually finds for the accused, there have been for years almost no press prosecutions. I except of course private actions for libel, as that of Dr. Friedjung, since these do not depend on the government. But here I feel obliged to make a qualification. Though our old-fashioned Press Law makes the imprisonment of editors almost impossible, it permits some sort of prohibition of circulation of single numbers of a newspaper infringing penal law, which involves confiscation. Confiscation takes place on the proposition of the Attorney-General, but must be notified by the Court. The Attorney-General informs the editor which article is inadmissible. From this moment the number is not allowed to be sold or delivered to the subscribers, but other copies of the same number may appear, omitting the said article. It is rather an irksome and unpleasant procedure and many attempts have been made to amend this law, unhappily without the desired effect. Yet one cannot call this measure exactly oppressive, the only disagreeable consequence for the editor being the costs of a new edition of the censured number. Oppo-

sition papers often try to provoke confiscation which draws general attention to them and gives them an air of firmness. The socialistic, anarchistic, radical and antireligious papers are those which suffer most from confiscation; but papers of every description are occasionally exposed to it. Therefore it would not be fair to impute these confiscations as a rule to the politics of the government. All the more so, as the Attorney-General must act promptly, on his own responsibility, in order to prevent these prohibited copies being sold or delivered to the subscribers, and therefore cannot wait the orders of the government. To give an idea of the extent of confiscation with respect to the national movement in Austria, I read the official gazette "Wiener Zeitung" of 1913 where the decrees of confiscation are published every day. I found there, that of the leading nationalistic papers: Slowo Polskie had not been confiscated once, Narodni Listy once, Slovenski Narod five times, Slovenec, once, Il Piccolo five times, Piccolo della sera once, during the year 1913, which was the very critical year of the Balkan war. These confiscations are not overwhelming.

The imprisonment of thinkers and political leaders: The last political trial of Bohemian nationalists took place in 1893, twenty four years ago, against a secret society, Omladina, for high treason and conspiracy. Later, in A. D. 1909, there were two political proceedings in Bohemia without any connection with the nationalistic movement: against national-socialistic antimilitarists, and against freethinkers because of a

congress in honour of the Spanish revolutionist Ferrer, who had been executed in Spain. Only the political author Wilhelm Börner, of German nationality, has been sentenced to 14 days hard labour. In 1913 Mario Sterle, an Italian of Trieste, was sentenced for riot and lesemajesté to 5 years hard labour; after 7 months of imprisonment he obtained the Emperor's pardon and left for Italy. In 1912 Simon Bednasiuk and some other russophils were tried in Lemberg for high treason and riot. They were all acquitted by the jury. These are all the political trials in Austria against nationalists within the last twenty four years. I beg leave to ask Mr. Buxton whether there have not been considerably more trials in the British Empire against Irish, Indian, Egyptian nationalists? Not to mention Russia at all.

National flag: Flags in national colours, until the war broke out, were permitted in Austria without any restriction: one could see them put on the tops of the national clubs and sport club houses almost in every city, they were carried in national processions, and on occasions of festivities the streets usually were flagged. In Bukovina, every Sunday, thousands of peasants strolled about wearing belts in the national tricolour.

Meetings: There are two sorts of meetings distinguished in Austria, as they depend on different legal conditions: meetings, political or non-political, arranged by some temporary committee, and meetings arranged by political or non-political societies. In 1913 in Bohemia only, we had 2948 political

nad about 2200 non-political meetings. 76 Political meetings were interdicted by the police and 17 dissolved because of disturbances.

Besides these in 1913 in Bohemia, there were 475 Czechish political societies and 3468 non-political clubs and associations. The Czechish sport-clubs "Sokol" have formed a concern; „Česka obec sokolska" comprising 1234 clubs and 142 smaller groups with 106000 male members. There existed in 1913 two great Bohemian school associations to maintain private Bohemian popular schools in all countries, where the legal conditions of Bohemian public schools were not in existence; Ustredni matice Školskà and Komensky association. The Komensky-association supplies the means for a Bohemian popular school in Vienna.

Almost in every Italian city in Austria there exists a club called: circolo. Austrian Italians have a large school-association, Lega nazionale, which works actively in Trieste, Gorizia, Gradisca, Dalmatia and Tyrol.

The Slovenes have several political societies and about 2500 non-political associations, in the first rank the Cyrill- and Method-Association with 220 branch associations, 103 sportclubs, the literary association Druzba sv. Mohorja in Klagenfurt with 80.000 members, Slovenska Matica with 8000 members, Leonova Druzba with 3000 members.

In Galicia, before the war, there were 25 Polish, 30 Ukrainish and 5 Jewish political societies and about 20.000 non-political associations.

In 1913 the political societies in Bohemia arranged 2148 meetings, the non-political associations about 26500 meetings, 6 of the political meetings were prohibited, 2 dissolved on account of disturbances.

Exhibitions: In 1890—1914 in Bohemia there were about 250 Bohemian exhibitions, 155 of them of greater importance. The most remarkable were the General Bohemian Exhibition in Prague, 1891, in commemoration of the first Bohemian exhibition in 1791, with about 2400.000 visitors, the Ethnographical Exhibition in Prague in 1895 with about 2000.000 visitors, the Exhibition of the Chambers of Commerce in Prague in 1898 with 2500.000 visitors. Three exhibitions deserve mention, as they were not limited to Bohemia, nor to the Bohemian people, but have comprised slavic nations outside Austria with the obvious aim of a panslavistic manifestation; yet they were not hindered in any way: the Exhibition of Servian Women's National Art in Prague 1910, the Bulgarian Women's Ethnographical Exhibition in 1911 in Prague; the Exhibition of Slavic Childrens Toys in Turnau 1908.

Processions: National processions are a matter of course in Austria; visitors to Austrian towns and cities have very often the opportunity of seeing them. The police, as a rule, only interfere in order to make arrangements to avoid disturbances and other inconveniences; especially in cities with mixed population, directing the processions through quarters

where the nationality of the inhabitants corresponds with that of those participating in the procession.

Pamphlets, books, songs: I am not able to guess what Mr. Buxton means by this. There appear in every language which is spoken in Austria, every year several thousands of pamphlets and books, nationalistic, anti-nationalistic or of quite indifferent tendency, without meeting any hindrance on the part of the State offices. Some few of them are confiscated, mostly for irreligious tendencies or immorality; the proportion may be two or three of every thousand that appear; can it be said, in the face of these circumstances, that any manifestation distinctly national is extinguished by such insignificant annoyance. It is the same thing regarding songs. There exist in Austria innumerable philharmonic associations cultivating national songs. During the season, almost every day there is a concert in which national songs are sung, and even military music is played to Austrian national melodies.

When martial law is proclaimed or government is endowed with extraordinary power (state of emergency) some constitutional rights are put out of force and the jury may be suspended by Act of Parliament. This has happened since the beginning of the constitutional era mostly on account of disturbances, strikes, lockouts, and has lasted usually a few weeks: only the state of emergency, granted by Parliament in 1884 to the Prime Minister Count Taaffe, occasioned by the rising of the socialistic and anarchistic

movement, continned for several years. Yet it in no way affected nationalities.

Perhaps I may suggest, that the paragraph of Mr. Buxton's article above does not give a correct idea of the national problem in Austria. Now I shall try to draw some outlines of the real situation. The main basis of the law of nationalities in Austria is the Art. XIX of the Act of the General Rights of the Citizen, forming a part of our constitution. Its wording is: "All nations of the realm enjoy the same rights and every nation has the indefeasible right to conserve and cultivate its language and nationality. All languages spoken in the country (landesübliche Sprachen) have the same rights in school, State offices and public life. In the provinces inhabited by different nations the establishments of public instruction must be organized so as to bestow on each nation the means of education in its own language, without being forced to learn another language of the province. (Landessprache).

The provisions of this article are not at all empty words. Two Courts, both in Vienna, the Constitutional Court (Reichsgericht) and the Administrative Court (Verwaltungsgerichtshof) controll its execution. I am going to quote some of their decisions: "As the wording of the statute contrasts the language of the province (Landessprache) on the one side and the language in use in the country (landesübliche Sprache) on the other side, it is enough, in order to make the provisions of this article applicable, that the language may be spoken by a sufficiently great number of inha-

bitants of a district, a city or a village. Therefore the Bohemian language is qualified as a language in use in Lower Austria, being spoken in some villages of that province."

"Every private person has the right to present claims and petitions to the tribunals and State-offices in the language in use in the country, to be heard and to get decisions in the same language. The language of the local government representatives depends on their resolution, but they are obliged to issue their decisions in the language used in the petitions".

"A sport-club cannot be forbidden to have a flag in the colours of its nationality, in order to manifest the nationality of its members".

There are several rather amusing decisions of the Constitutional and Administrative Court, concerning the question, whether a borough is allowed to have street-tablets in both or only in one language in use in the country.

Thus, it is beyond any doubt that everything the Art. II of the minimum-program requires, is enforced by constitutional law and put in practice by the Courts and official Boards in Austria. Many political rights several British subjects are still looking for, have been granted to all Austrian nationalities more than half a century ago. The basis of the Austrian constitutional law is the autonomy of the provinces. Besides the Central Parliament, the Reichsrat in Vienna, there is a diet in every province. The provinces are ruled by the governor residing in the chief town (Statthalter or Landespresident), the districts

by presidents (Bezirkshauptmann). But there are besides these state officers under the central government, for the autonomous administration in every province, a standing committee of the diet (Landesausschuss), for local administration there are borough- and village councils (Gemeinderat, Gemeindeausschuss).

Hence there exists general home-rule to a very large extent.

The franchise for the House of Commons (Abgeord netenhaus) is based on the universal suffrage; but the electoral constituencies have been arranged so as to give to every nationality a representative on a medium basis in proportion to its numerical force and its share in taxation. Hence 38000 Italians 40000 Germans, 46000 Roumanians, 50000 Slovenes, 52000 Poles, 55000 Serbs and Croates, 55000 Bohemians, 102000 Ukrainians are represented by one member. In proportion to the number the Italians are the best off, the Ukrainians the worst off, the Germans have the second place. But with reference to taxation the Germans who pay 63 4% of the total sum have less than half of the House (45 11%) whilst the Bohemians and the Poles who pay 19 2% and 7% have 23 24% and 16 59% of the House. The Serbs and Croates, the Italians and Roumanians who pay 10.4% altogether compose 18.25 % of the House, There are in the House 233 German members against 259 Slavs, 19 Italians and 5 Roumanians.

In order to appreciate fully the Austrian system of national "oppression", adjusting the representation

of nationalities to their number and the amount of taxation, we may compare the structure of the Austrian House to the Russian Duma. Though the ruling race in Russia is not half of the entire population it has 339 members out of 440. The Ukrainians being 20% of the population, have 28 members, the White-Russians 5%, have 10 members, the remaining nationalities, about one third of the population have 43 members out of 440.

The same principles of an adequate representation of nationalities are observed in the provincial administration and legislation. As the population of Lower and Upper Austria, Salzburg and Vorarlberg is exclusively German, in Styria and Carinthia the German population prevails, the corresponding diets and standing committees are exclusively or prevailingly German. In the other provinces the Germans are in the minority, consequently they are out-voted in the diets and standing committees; only in the small province of Silesia the Germans have the majority of the diet and standing committee, though they form a minority in the country, because the franchise favours the towns where Germans predominate. In Moravia a very interesting experiment has been made to shape a system of national franchise, each elector being bound to be entered in a national register. The German and Bohemian electors vote separately, the Germans return 40, the Bohemians 63 members. This system has been adopted in the Bukovina also, and will probably be accepted in other provinces with mixed populations.

I have already remarked that, according to the provisions of the constitutional law controlled by the constitutional and the Administrative Court, in every city, town or village must be an elementary school affording opportunity of instruction in their mother tongue where a certain number of children (usually 40) are speaking one of the languages being in use in the country there. That is for primary education. The higher education is imparted in two kinds of schools, called Gymnasium and Realschule. There are a sufficient number of secondary-schools in all provinces to teach any language in use in the country. I give the total figures of the schools of both descriptions: There are 106 Bohemian, 87 Polish, 13 Italian, 70 Ukrainian, 8 Serbo-Croate, I Slovenian, Gymnasiums and Realschools. Besides, there is one Gymnasium where instruction is in German, Italian and Slovenian, 5 schools with German and Slovenian, 1 German and Italian, 1 German and Bohemian, 2 Polish and Ukrainian, 4 German and Roumanian, 2 German and Ukrainian and I German and Polish. Of the secondary schools, in 1914, 350 were supported by the State; 33 by provinces, 22 by cities, 24 by ecclesiastical institutions and 31 by private resources. Thus the secondary-schools are kept in the main by public funds, and chiefly by the State. In some Italian papers however, I have found pointed out that the cost of the Gymnasiums of Trieste are supplied by the city of Trieste. This is quite true: however the State has always been ready to take on the school on on its own account, but the city has been

unwilling, as it preferred, by paying the expenses, to retain its influence on the appointment of teachers.

The Poles have two universities in Lemberg and Cracow, and one polytechnical school in Lemberg, the Czechs a university in Prague and two polytechnical schools in Prague and Brünn. There exists a Bohemian Academy of Arts in Prague, and a Polish Academy of Arts in Cracow. The Bohemian Academy of Arts is a private foundation but the costs are partly defrayed by the State. The Polish Academy is supported by the State.

And here we may again compare the national oppression in Austria to the national liberty in Russia, just now fighting for nationality in rank and file with the other Allies. In Russia no officer or clerk officiates in any other language than thatof the ruling race. In all elementary schools supported by the State, teaching is exclusively in Russian, likewise there exist throughout the whole realm only Russian secondary schools and universities. Books in Ukrainian (Little-Russian language) have until recently not been permitted to be printed; even the commemoration festivities for the famous Ukrainian poet Shewtchenko have been forbidden by the government. The press is submitted to a very strict censorship, liberty of association does not exist at all. There is strong evidence that the Russian government intends to maintain this system of national liberty after the war, as the first thing they did after the invasion of Eastern Galicia was the suppression of the Polish and Ukrainian language in the elementary and secondary schools which has been replaced by Russian. The "Perpetual

interference, the suppression of newspapers, the imprisonment of editors, the extinguishing of every manifestation, however slight it may be, of anything distinctly national, flags, meetings, exhibitions, processions, pamphlets, songs and books", all these things Mr. Buxton reproaches Austria with are put into practice in the Russian ,,Eldorado of national liberty" to such a degree, that one is tempted to suppose Mr. Buxton has, when writing the paragraph quoted above, mistaken Russia for Austria. As constitutional rights are out of questions in Russia, there is of course no constitutional Court, to apply to as in calumniated Austria. I seriously wonder that Mr. Buxton having been all his life an ardent champion of nationality, has no objection to this Russian conception of national liberty.

I do not know of any State except Switzerland, that has done more in order to satisfy the national claims than Austria. Yet I don't dispute that there is much discontent in my country. Perhaps not more than elsewhere. I remember the saying of Rochefort under the regime of Napoleon III: "Il y a en France trente-six millions de sujets, non comptant les sujets du mécontentement". Really in every country there are many more objects of discontent than subjects. And they exist of necessity in Austria, as she is — and here I agree with Mr. Buxton — a very composite structure, formed by many nations and therefore much more difficult to manage than any other state. But that is not an argument against her existence. Evolution mainly consists in the growing of complex beings out of simple

ones, and they mark a higher degree of development, though they are in a more unstable equilibrium than the latter. There are in Austria, owing to her very intricate structure, centrifugal and centripetal forces working therein. The centrifugal forces are more striking to the eyes of our enemies, as man always sees best what suits his wishes. But the centripetal forces, which pass as a rule unnoticed by them, have carried the Empire through the ages, helped it to out-live the Turkish invasion, long wars with France and Russia, and perhaps the hardest of all tests, the Napoleonic distress. Austria grew more consolidated after every trial, and it will be the same after the present war.

As the mistakes about the nationalities in Austria have certainly been one of the main causes of the war, I shall go on to mention some traits about them, so as to enlighten the minds of foreign observers. In the Austrian Parliament we have a sort of two-party-system. The one party which may be considered in a very wide sense indeed, as liberal, is mostly German; the other, to a certain extent, as conservative, is in the main slavic, the members of the two Latin races, the Italians and Roumanians, fluctuating between. Yet the striking point is not the question of German or Slavic preponderance, but the constitution of the Empire, the former party aiming at a strongly centralistic government, the latter claiming a greater autonomy for the provinces. Therefore the lines are not clear, the conservative and catholic Germans — conservative and catholic in German Austria usually meaning the same thing — leaning mostly towards the autonomists,

some Slaves, especially the Ukrainians, rank with the centralists. Some thirty years ago the centralists were headed by a Roumanian deputy, Professor Tomaszczuk. In the first twenty years of the constitutional era (since A. D. 1861) the Parliament was paramountly centralistic, thereafter autonomistic tendencie sprevailed. The government was unstable; but thec entralistic cabinets have been supported not only by Germans, but by the Ukrainians, Italians, Roumanians, very often by the Croates and for a long time by the Poles, whereas autonomistic cabinets were backed by Germans of conservative catholic bent. Both centralistic and autonomistic cabinets have a Polish minister since 1879 for the affairs of Galicia (Landsmannminister) and since the ascendency of Count Taaffe mostly a second Polish and in the last years a Czechish Landsmannminister (minister for the affairs of Bohemia). As the autonomists are with few exceptions (since 1879) at the helm, there has been much ado from time to time on the side of the Germans in Parliament and newspapers about the oppression of German nationality, and the same difficulties have arisen on the part of the autonomists when for a time centralists carried on the government. But really it may be inferred from the simple fact, that the cabinet and the majority of Parliament always consisted of members of both races, that the grievancest of nationalities never could have been very serious.

The amount of liberty, nationalities enjoy in Austria, may be judged by the question in issue in the parliamentary struggles between Germans and Slavs.

It is the interior language of the state offices (innere Amtssprache). Besides the rights granted by the constitution to any petitioner or memorialiser, to be heard and to get a decree in the language used in his own country, moreover besides the right of the autonomous boards, to settle the language of their proceedings, it is desired especially by the Slavs, that the language of the interior acts and debates of the courts and state offices in Vienna must conform to the language in which they have been adressed. What they want, has been carried out in South-Tyrol for a long time by statute, where the interior language is Italian, and in Galicia by order in council, where the language is Polish. In these two countries the difficulties have not been excessive, as they are nearly homogenious; indeed in the east of Galicia Ukrainians live mixed with Poles, but Polish is understood by them without any difficulty whatsoever. In other provinces, especially in those where the population of some districts only is mixed, a similar regulation would have the result, that every judge and every officer would be obliged to know at least two languages, even when officiating only in parts of the country, where the population was quite homogenious. Thus the judges and the officers of the exclusively German districts of Bohemia would be bound to speak Bohemian and the intercourse between tribunals and offices in different parts of the realm and the correspondence with the central offices in Vienna in eight languages would become very troublesome. Moreover it is considered by German centralists that the maintenance

of the German interior language is indispensable for the preservation of the State. Whatever it may be, it is characteristic of the oppression of the nationalities practised in Austria, that the interior language is the chief point of the national problem, now in discussion. I would like to ask Mr. Buxton whether in any of the states of the Allies a question of this description has ever been even started? I suppose, that nationalities there have more serious grievances.

Then, what is the cause of the troubles which make Austria appear abroad a realm in agony (empire mourant), a curse for the nations under her sway? But first the basis of this statement must be reduced to due proportions. Since the constitutional era there have been in Austria no seditions, no uproars, no insurrections for national reasons; the disturbances were in the main parliamentary quarrels, they consisted chiefly in a prolonged parliamentary obstruction of the same description as has been met with in the parliaments of homogenious and highly consolidated states also, in Great Britain, in France, in Germany. In Austria they have been aggravated by the extreme inefficiency of parliamentary order of business. However the first obstructionists have not been the oppressed Slavs, but the Germans, the pretended oppressors. The German member, Lecher, delivered the famous obstructionistic speehc of thirty-six hours. The simple fact is, that occasionally parliamentary leaders in Austria, as in other countries, considered it necessary to exaggerate parliamentary struggles

in order to support their claims. No state has gone to ruin for not more than that.

Among the malcontents there is a set, which must be taken more seriously. These are poeple brought up in our gymnasiums and universities. They are very discontented with politics in Austria, but I think they would be discontented to the same degree in any other state. I hope to find full understanding in England, as there exists the same state of things in India and Egypt. In Sir B. W. Holderness' book "Peoples and problems of India", I recently read a paragraph quoted on occasion of discussing the causes of the vehement outbreak of hostility to British rule in India, in a paper by Mr. Chasol: "The rapid expansion of an educational system that has developed far in excess of the immediate purpose for which it was originally introduced, was bound to result in a great deal of disappointment for the vast number of Indians who regarded it merely as an avenue to government employment. Things have in fact reached such a pitch, that our educational system is now turning out year by year a semi-educated proletariat which is not only unemployed, but in many cases almost unemployable."

We see a very similar effect of a mistaken educational system in Austria, about which I wrote a great deal in some papers ten years ago. In Austria especially Slavs and Italians (and likewise the Jews) are very fond of the Gymnasiums and of juridical studies, in order to get access to government appointments. The Slavic and Italian parts of Austria have gymnasi-

siums in abundance, the two polish universities and the Bohemian University are overcrowded, and even the German universities are frequented by a great number of Slavs and Italians. Unhappily the education in gymnasiums and in the law schools is extremely unpractical, too lofty and too refined for any other purpose than that of the civil service in state-offices. But it is quite impossible to find places in our tribunals and boards of state administration for the crowds our gymnasiums and law schools pour out every year. Now we go so far as to employ doctors of law in post- and railway offices. The situation in several Slavic and Italian countries shows many analogies with the results from similar causes in Italy and Spain. These people as they cannot get any state-employment and are not able to do useful work in any other way, become editors of newspapers without subscribers, political advocates without clients, political leaders, discontented themselves with the State which cannot supply them with the means of existence, they are obliged to sow discontentment, as in Egypt and India, in order to live. When going abroad, not always of their own free will, and very often for quite unpolitical reasons, of course they continue their business of political agitation, the only thing which supplies them with a means of existence, and these are they who have formed this atmosphere of hostility towards Austria, by their information, which is not in any way unbiassed. Up to the present day, the importance of national excitement caused by fanatical outcasts, half of whom are not capable of doing any-

thing, the other half capable of doing everything, has not been fully realised in Austria. We abstained from keeping them within bounds, looking upon the display of their political activity only as an offshoot of the freedom of thought and national liberty granted by the constitution, Since the beginning of the war, trials before the Courts martial have brought full evidence that the political agitation pursued by them, has been coloured with high treason, and munificiently paid from abroad, especially by Russia and Italy.

Whatever it may be now, the political discontent in Austria has been limited to the thin crust, issued from secondary schools and universities, saturated by historical and classical ideology and to a great extent paid for by our enemies. The bulk of the population, the peasants and the working classes do not partake in the irredentistic propaganda and the effect on the masses has heen rather poor. That has been proved by the events since the war. They have been extremely disappointing for the Entente. Two disturbed Bohemian regiments incited by Russian mercenaries, a few thousand traitors in Galicia, some thousand deserters and runaways of different descriptions in South Tyrol: that is the sum total. With that we can compare the prowess of the army in general and the patriotism of the population even in those countries which most of us considered somewhat unreliable before the war. When rumours began to spread in December 1914 that Austria-Hungary was going to surrender South Tyrol to

Italy, petitions signed by hundreds of thousands of Italian peasants were heaped up in the Foreign Office, to the surprise of many Austrians, up till then persuaded that the country was completely infected by irredentism. The said Bohemian regiments were likewise reinstated as soon as certain unreliable elements had been removed. As I know my country sufficiently well, I was not in any way perplexed by this issue. Professional politicians are very apt to judge of the situation by the success they find at their club or coffee-house. They easily forget that only a small portion of the population is gathered around them there, and always the same people. Since the beginning of the war the great masses began to turn the scales, and Austrian sentiment, deeply rooted in their hearts, rose to the surface. Now it appears that the upper classes, devoted to the nationalistic propaganda, disregarding history and tradition and the great advantages given to their nation by the incorporation with Austria, have entirely lost connexion with the bulk of the population.

Nevertheless, I do not pass the fact by, that the discontentment is not entirely deprived of a real basis. We still want a solution of the national problem on principle, except in Galicia, where however it has been done in a very defective way, by order in council, entirely neglecting the claims of the Ukrainians. What we have done as yet, is like symptomatical treatment, which removes some of the symptoms but does not cure the disease. Single concessions only give occasion to ask for more; in this way we will never

end. The only practical way is to settle the whole of the national question by Act of Parliament, once and for all. This end is without any doubt within our reach; we are now already so far that, as one of the most prominent Czechish leaders said, only a thin sheet of paper separates us from this result. Yet it is not an easy task to settle the claims of a great number of nationalities, living intermixed and in a very different degree of cultural and economical development, by the provisions of a statute. Such a thing has never been tried anywhere else before, and there exists no pattern to work by. There have been numerous proposals offered. The most ingenious seems to me, to be that which has been drawn up by two social democratic politicians Otto Bauer and Dr. Karl Renner, member of Parliament, founded on the principle of personality, which has a good chance of being accepted by the nationalities in question. The scheme consists in forming national communities in every district, where a sufficient number of persons of the same nationality are to be found, and to entrust them with the care of national interests in the same way as religious communities have to provide for the religious needs of their dependents. Thus schools, universities, academies, art galleries etc. in fact all that national culture is concerned with, will be entrusted to the care ofnational communities whilst for the other branches of administration the same authorities will remain competent as hitherto. A very important point in this scheme is, that the money required for national expenses would not be supplied any longer by the State but would be raised by each nation from

its constituents. The state supplies, as they were always taken from the common fund, and burdened the situation of other nationalities, were a perpetual source of conflict. The idea of Dr. Renner has attracted a great deal of attention in this country and has found many adherents. I hope it may be realised soon after the war. In the mean time I am going to submit it to the Anti- Oorlog-Raad. It is in my opinion much in more likely to solve the national problem, not only Austria but in other countries with mixed populations. Some very valuable suggestions are to be found also in Dr. Renners pamphlet "Die Nation als Rechtsidee".

Perhaps I may suggest that no one is able to do full justice to the national conflicts in the East of Europe, who takes the measure of the situation as it is at present in the west of our continent, and in the United States. In the West great states exist along with corresponding great homogenious nationalities, and this congruity largely contributes to the common welfare. Yet if we look as far back in history as the Middle Ages, we find that where the English, French, German, Italian and Spanis hnations are now spread over very numerous nationalities, greatly differing in origin, language and culture, had lived in and called these places their own, though only linked to them, if linked at all, by feudal bands. Some remainders of the original state of things are even visible unto the present day. I have only to hint at the Welsh and Scotch Highlanders in Great Britain, the Bretons, the Flemish, the Italians, the Provençals, the Basques in France, the Slavic enclosures so frequent in Prussia,

Mecklenburg, Oldenburg and Saxony, of the regionalism so strong in Italy and Spain. Nobody will however think of the English, French, Italian, Spanish or German nations as artificial things, shaped by conquest, treaties or marriage settlements, which only offered the occasion of their origin. These nations really are the effect of the geographical configuration that is to say, not only of the territorial coherence and natural boundaries, but of the total economical, political and social conditions it involves. Those are thus the natural forces which brought forth the small nations, peoples of the dawn of history, in the long run of the ages to amalgamate into great nationalities, forming the very national basis of the great states in the west. And it has not been in any way by quiet, subconscious proceedings that great nations were once created; every page in history shows the sanguinary feuds, usually disguised as religious or feudal wars, the outward strikes and inner convulsions, which pressed the final coalescence. In the East of Europe the situation is at this present moment very much like that of the West in the early Middle Ages: there are great numbers of small nations, most of them enemies because of susceptibilities and idiosyncrasies not easily to be understood by an outsider. Yet they form two or three great states, Austria proper, Hungary, Russia, whilst the fourth, Turkey, has, as we know, almost been abolished. The cause of the fall of Turkey is on a different line. Here the situation was nearly the same as in Spain under the Arab yoke, and the result will probably be very simiear: after the foreign in-

vaders had been driven out, the small national states then originated, slowly combined into Spain, a great and powerful state on a geographical basis. In Russia and Austria-Hungary there is no foreign invader to be got rid of, and the process of coalescence rooted in geographical conditions is just now going on. From the geographical point of view, which has always been decisive hitherto, Austria is much better off than Russia, being much more homogenious and integrated. It is a desultory and superficial point of view, to see in Austria-Hungary but a monarchy artificially patched together. The famous Bohemian historian Palacky, whom Bohemians call the father of their nation, showed a considerably deeper insight into matters, when he said, Austria ought to be made if she did not already exist. What we politically call Austria-Hungary is geographically the valley of the Danube and the necessity of a close political union of the lands lying there, which has been thoroughly demonstrated by Dr. Renner in the learned book: Oestreichs Erneuerung, and the very clever pamphlet by Professor Hanslick: Oestreich. Austria-Hungary is geographically almost a stronghold, as is seen in the present war. The provinces are separated from without by chains of mountains, and open towards the interior, knit by water-roads and joined together by innumerable cultural and economical links. If the Allies should succeed in dismembering Austria-Hungary those bits would soon come together again, as they are much too dependent one on the other and too small as to be able to subsist on their

own resources. The same natural elements which have formed the French nation out of the Gauls, Romans, Franks, Burgonds, Allemans, Normans, Celts coming from Ireland to Britany, some Arabs in the South Provence, Basques, Flemish; the same natural elements which have shaped the British nation out of the aborigines of Great Britain, the Scotch, the Welsh, the Anglo-Saxons, Danes, Normans, are still at work in Austria-Hungary, and the only inference we are able safely to make from the national struggles between her boundaries is, that the development, begun here some centuries later than in other countries, is still far from being carried through. She will not suffer the fate of Turkey, for the obvious reason, that there is no foreign invader to be expelled. Her national conflicts are in the main family quarrels.

At the present moment there exists indeed no Austrian nationality in the sense for instance, that English nationality is spoken of, as comprising English, Scotch, Welsh and some colonials, (but neither Irish nor colonial people of foreign or non-European extraction.) Nevertheless the Austrian nation is growing steadily beneath our eyes and this process is much more advanced at present in Austria than it was in England in the 18th. century, when after the battle of Culloden in 1746, the English government did its utmost to extinguish "any manifestations, however slight they may be, of any distinctly national spirit" in Scotland, and the Welsh showed no trace of national feeling at all. Poles, Bohemians, Serbs and German Austrians do not feel as strangers to one another.

Their mutual relationship is quite different to that they have to the Russian Poles, to the Germans, Italians or Serbs coming from Germany, Italy and Serbia. When Austrians of different races meet in a foreign country, they greet each other as countrymen. An Austrian medical man, who has lived for the most of his life in Italy, where he but very seldom met Austrians, and since the beginning of the war has practised in a Vienna military hospital, said to me some months ago: "Now I see the national foundation of Austria. In my hospital I have people from all parts of the realm, and yet they have the same turn of mind, the same manners, the same distinctive mark, and in the main the same national sympathies and aversions. There is no doubt about it, that there exists something like an Austrian nation." We may hope, that it will not take more than half a century, to form an Austrian nation not less consolidated than the English or French nations at the present time.

And this issue, the maintenance of Austria, is the only issue desirable for the future of our culture and the peace of Europe. The consequence following the dismemberment of Austria, together with the downfall of Germany, would in the first place bring about the omnipotence of Russia. It was well known and felt in France in the time of Napoleon and up to 1870, as well as shown by the British policy until the end of the past century, that Russia is the only danger menacing the freedom and civilisation of Europe! This danger can be looked at from various points of view. Were we but to mention the national problem, none of the small

states of the valley of the Danube nor those of the Balkan could remain independent in the face of the notorious Russian greed and voracity, and the national oppression under Russian sway would be quite a different thing to the present Austrian rule.

Besides it has been completely overlooked by Mr. Buxton and likewise by the other politicians of the Allies, that the small states, which are to be formedout of the flesh and bones of Austria by the Allies, are very far from being homogenious, and will present no fewer difficulties than those, existing now in Austria. There are in Austria some provinces with an exclusively or prevailingly German population, which in this case would probably join Germany; Lower and Upper Austria, Styria, Carinthia, Salzburg, North Tyrol, Vorarlberg. But in Bohemia, Moravia and Silesia, Germans are on an average one third of the population, in Galicia the Poles and Ukrainians are at a rate of four to three, and there are still nearly 900,000 Jews; in the Bukovina Ukrainians and Roumanians counterbalance each other, whilst German speaking Jews form more than third of the population. In Carniola there is a considerable German minority, in Trieste a Slovenian minority; in Gorizia and Gradisca the Slovenes and Italians are at the rate of 16 to 9, in Istria the Serbs, Croates and Slovenes on the one side, the Italians on the other, are in round figures 225.000 compared with 145.000, in Dalmatia there are 600,000 Serbs and Croates for 18.000 Italians. Then, almost every province in Austria which si not exclusively German will present the same dif-

ficulties as Austria on the whole, the more so as the minorities there will not be backed by Austrian constitutional law, granting equal rights to every nationality. This affects in the first place the Germans in Bohemia, Moravia and Silesia forming a third of the population. The Allies are going to ascribe the east of Galicia to Russia, but, since in that country there are a great many Polish enclosures among a prevailingly Ukrainian population and a great number of Jews too, their situation will of course be deplorable. Gorizia and Gradisca, Istria, Dalmatia, are to be allotted by the Allies to Italy, though the population is Slavic, but what will become of the Serbians, Croatians and Slovenes? As human nature does not change in consequence of political regulations, the political rights of the minority will certainly very soon be violated, and the Allies will scarcely risk another war to protect them; England and France did not do so in favour of Poland in 1831, though her autonomy has been granted by them in the Vienna Congress Act 1815; nor more recently for the sake of Finland when her constitution was twice broken up by Alexander III and Nicolas II. Hence the difficulties which will arise when the Entente will have executed its designs, will be the same as those existing at present, or probably still greater.

The forming of a great Serbian Realm, as intended by the Allies would raise another set of inextricable difficulties. It is a serious mistake to speak of a Serbo-Croatian nation, as Mr. Buxton does. There exists only a Serbo-Croatian language, but a Serbo-Croatian

nation does not exist at all. Austrian official statistics are very confusing indeed, as they give only the numbers in regard to the mother-tongue, completely neglecting the nationality. This is very unfeasible on behalf of the Jews, who generally speak German in Austria or any other language in the country, yet a great number of them, especially in Galicia and the Bukovina desire to be considered a nation of their own. It is much more confusing to Serbians and Croatians who speak the same language, but in reality are two distinct nations. They differ firstly in religion, the Serbians being Greek-orthodox, the Croatians Roman Catholics, besides this in their customs, manners, their build etc. and they usually live on bad terms with each other. There is a small Croatian party who desire fusion with the Servians, but the great majority of the Croatian nation are strongly opposed to it, and the Serbo-Croatian realm will probably go to pieces on account of disturbances the day after it has been founded.

After the war Austria will remain what she has been for centuries; a detached portion of European culture striving against the East; as she fought for centuries against Turkish invaders, so she is doing the same now against Russian reckless despotism. Her task has been to bring the different nations under her sway to western civilisation and to give them in return the best government and the best administration they could possibly have, in any case a better one than they could afford to give themselves. This is a fact. It is admitted even by Italian, Servian,

and Roumanian irredentists, that their brothren beyond the borders are usually better off than those who enjoy nominal liberty.

Austria has enough. She does not want any territorial extension. But we may ask whether the expansion of Austria would not be desirable for other reasons, for the sake of the peoples gathered under Habsburg's sceptre. It is not liberty they are deprived of, it is unity. Austria-Hungary's frontiers cut through the abodes of some of her nations, of Poles, Ukrainians, Servians, Roumanians, and that is their chief grievance. There is a great party among these nations pleading for a union with Austria in order to get national unity, and I am informed a plebiscite in Serbia, Roumania and in Poland would have a good chance to fall into favour with Austria according to Art. I of the minimum-program. Perhaps I may suggest, that the solution of the national problem in Austria and in the Balkans is to be gained by similar means.

Austria and Great Britain have no constrasting interests. Their tendencies run for the great part side by side, and but for this they could live in perfect harmony. Up to this there never has been war between the two empires. The great Austrian statesman, whose name I have the honour to bear (Prince Eugen of Savoy, in the XVII. century) was the first to discern the importance of an alliance with England.

His policy proved to be right, the alliance stood the proof of the long wars during the reign of the Emperor Charles VI, when Prince Eugen fought abreast with Marlborough, hereafter the wars during the French

revolution and the Napoleonic era. The present conflict is the first Austria ever had with England, it is the result of a very strange situation, which probably will never occur again. The best Austrians hope, that Great Britain will resume her former politics and that the two nations destined to live on good terms will soon agree again. British statesmen will soon perceive that a consolidated Austria is a better safeguard of European welfare than a dozen small states in the valley of the Danube and in the Balkans, which after the disintegration of Austria and the downfall of Germany would mean nothing but Russian Satrapy.

P. S. This article was written before the Russian Revolution. I forbear to make the alterations required by this historical event the more as its consequences cannot be appreciated at this moment.

NOTES SUR LES MOYENS DE CONSTATER LA NATIONALITÉ.

PAR

PROF. ROB. MICHELS, ITALIE.

La nationalité ne consiste nécessairement ni dans la langue, ni dans la religion, ni dans un passé commun, mais dans la volonté d'un peuple. L'expression de cette volonté se forme en général par la synthèse de quelques-uns de ces éléments constitutifs que nous venons d'énumérer et quelquefois aussi dans leur totalité. Cependant, la nationalité peut fort bien se constituer en l'absence de plusieurs d'entre eux et même se limiter à un seul élément, l'essentiel: la volonté. La constatation de la nature de cette volonté forme le but pour ainsi dire naturel de toute recherche sur la nationalité.

Les moyens aptes à révéler les sympathies et les sentiments de solidarité nationale d'un peuple ou d'une fraction de peuple ne sauraient être que d'ordre démocratique. Ils ne peuvent consister par conséquent qu'en ceci: scruter la volonté réelle et véritable du peuple par des mesures concrètes et facilement concrétisables afin de traduire ensuite dans les actes cette manifestation d'une manière palpable.

Certes, l'application des méthodes démocratiques se heurte à des obstacles intrinsèques et extrinsèques.

La démocratie n'est pas une panacée. Les moyens qu'elle offre à la vérification de la volonté populaire, le référendum ou le plébicite, ne sont pas fatalement infaillibles. Le référendum est un moyen imparfait; il n'est pas à même d'exclure la possibilité de suggestions collectives des masses, qui sont, de leur nature même, facilement sujettes aux psychoses les plus étranges et les plus opiniâtres. Au surplus, les résultats du référendum peuvent être falsifiés, soit parce que la question sera posée d'une façon trompeuse, soit parce que le vote lui-même sera truqué. Il est vrai cependant, qu'une partie essentielle des erreurs, auxquelles les manifestations démocratiques des masses sont sujettes, découle des difficultés qui résident dans la complexité, souvent exagérée ou portée à l'excès, de leurs propres tâches. Par exemple, l'élection d'un représentant susceptible d'interpréter son peuple dans toutes les questions les plus variées de la politique sociale, économique, financière, administrative et étrangère (dans plusieurs desquelles il sera forcément incompétent) peut être envisagée comme tâche impossible à se réaliser. Toutefois, il est plus simple de constater d'une façon évidente la volonté populaire, lorsque le but du plébicite est de se prononcer à l'égard de la nationalité. Car il est hors de doute que ce but exclut à priori bien des erreurs qui seraient inévitables dans les autres votations populaires. La question du sentiment national est, pour la plupart des hommes, de toute évidence et par conséquent apte à être résolue aisément sur la base de sentiments très forts et très élémentaires. C'est en effet chose plus facile de se

décider pour la France ou pour l'Allemagne, l'Italie ou l'Autriche, la Pologne ou l'Ukraine, le Danemark ou la Prusse, que d'adhérer en bloc au programme (contenant, mettons, quatre pages de désiderata détaillés) du parti socialiste ou bien à celui (non moins prolixe et compliqué) du parti radical. Les prémisses sont constituées, dans le premier cas, par des sentiments et des instincts tandis qu'elles sont constituées, dans le second cas, plutôt par des connaissances. Or, l'homme est plus accessible aux sentiments et aux instincts qu'aux connaissances.

Une application pratique du plébicite au sujet de la nationalité se heurte néanmoins à des obstacles considérables. Nous ne faisons mention ici que de quelques-uns d'entre eux, qui nous semblent être des plus importants.

En premier lieu, l'excitation terrible des systêmes nerveux et des cerveaux, que la guerre atroce a déchainée. La haine qui rend aveugle et pousse ses victimes à se servir de tous les moyens, bons ou mauvais, licites ou illicites, pourvus qu'ils vaillent à atteindre le but, qui est celui de se venger de l'ennemi, de l'écraser, de l'anéantir pour toujours.

En second lieu, l'état d'abrutissement psychologique que les mêmes motifs ont enfanté chez beaucoup d'autres, en les rendant indifférents de tout, hormis des douceurs de la paix et de la tranquillité, vers lesquelles tendent tous leurs voeux. Ceux-là sont devenus absolument insouciants à l'égard des problèmes de nationalité, parce qu'assoiffés du besoin du *quieto vivere.*

En troisième lieu, la dispersion de plusieurs centaines

de mille et peut-être même de millions de familles, dans l'exil (expatriation volontaire ou spontanée) ou dans des coins éloignés du territoire de l'Etat usurpateur (prison ou internement forcé).

En quatrième lieu, il faut bien se rendre compte que l'Etat usurpateur a tâché, durant la période historique plus ou moins étendue de sa domination politique, de fausser le caractère originaire de ses provinces hétérogènes en y introduisant, soit par ses fonctionnaires qu'il y nomme et par les emplois dont il dispose, soit par une politique d'expropriation et de colonisation proprement dite, bon nombre d'éléments appartenant au peuple dominateur et envahisseur.

Les faits esquissés en troisième et quatrième lieu ont fini par entraîner une altération profonde de la constitution démographique du territoire étranger subjugué, de sorte que la population en question a fini par perdre son unité primitive de moeurs, de sentiments et de langue. Or, il serait contre la nature même de la démocratisation des instincts nationaux que d'exclure du plébicite des enfants du pays qui se sont décidés dans le temps à s'expatrier par amour de la patrie et d'y admettre au contraire les étrangers accourus pour se faufiler dans la population locale et indigène. De l'autre coté, il ne sera pas non plus toujours chose aisée de distinguer les uns des autres. Il peut y avoir, en effet, des fils d'immigrés complètement assimilés et des fils d'émigrés qui ayant par exemple épousé une femme étrangère, sont devenus totalement étrangers eux-mêmes à leur pays d'origine.

Cependant l'obstacle le plus formidable, qui se

dresse contre la réalisation des beaux rêves plébicitaires, consiste dans la persistance de la domination étrangère, qui suffit à rendre par elle-même fort aléatoire la réussite d'une tentative pour constater par le vote, même secret, les penchants des peuples. Il est très vraisemblable, qu'un vote auquel on aura procédé dans des circonstances semblables, donnera des résultats en contradiction absolue avec la réalité. Aussi devrait-on, pour empécher que le plébicite populaire ne se change d'emblée en farce ignoble, avoir au moins la prudence élémentaire d'exiger d'abord que le pays en question soit, au préalable, débarassé de tous les organes de l'Etat oppresseur, tel que la force militaire, les corps administratifs et scolaires, les agents et espions, et qu'en attendant le pays soit, au moins pour la période précédant le vote, confié à quelque administration strictement neutre. Il ne faut toutefois pas se faire d'illusion sur l'efficacité absolue de telles propositions. C'est qu'il sera toujours difficile d'éviter que le plébicite ne dégénère en guerre civile. Il n'y a presque pas de domination étrangère qui ne sache rallier à elle au moins une petite minorité de la population, dont les sympathies, cependant, apparaîtront forcément comme une traîtrise, indigne de tout ménagement, à ceux qui, pour la libération de la patrie du joug étranger, ont supporté les plus atroces souffrances. A cela il faut ajouter encore que l'ancien pays dominateur, même s'il a dû retirer ses troupes et ses fonctionnaires du territoire soumis au plébicite, sera toujours capable d'y exercer une influence considérable et d'y fomenter des intrigues en

y semant la corruption, et que le gouvernement nouveau, pour lequel la majorité de la population va se décider par le vote, sera lui aussi à ce point désireux d'obtenir une victoire électorale éclatante, qu'il n'hésitera pas à recourir à des moyens identiques.

Voilà pourquoi il sera recommandable de se passer du plébicite — moyen incertain dans ses résultats et dangereux dans sa pratique — toutes les fois que se présentera un moyen plus simple et plus sûr, susceptible de donner les mêmes résultats, permettant de constater les sentiments et les préférences populaires. Cela sera le cas lorsqu'une population aura manifesté par des signes évidents qu'elle répudie l'Etat et le peuple auquel elle appartient de par le droit des gens, c'est-à-dire les vicissitudes capricieuses d'une histoire basée sur la violence, et de désirer ardemment d'être uni avec la population de l'Etat voisin, avec laquelle elle se sent apparentée par l'origine, par la langue ou simplement par la volonté. Dans des cas pareils, le plébicite serait un détour et une perte de temps, et c'est l'annexion (ou la désannexion, pour choisir un terme plus logique) qui s'impose pure et simple. Naturellement, il faut que les préférences d'une population se soient révèlées avec une netteté qui ne laisse aucun doute ni sur sa décision ni sur sa fermeté. Sans cela la désannexion ne ferait qu'engendrer une nouvelle injustice; violence serait faite à d'autres consciences, ce que donnerait lieu à d'autres conflits. Toutefois, l'histoire contemporaine connaît plusieurs cas où l'application de cette méthode serait pleinement conforme à la justice. Le martyrologe

d'une population entière et le sacrifice sublime de ses meilleurs citoyens sont des critères incontestables pour fixer la véritable nationalité d'une population disputée.

En comparaison des deux méthodes tranchantes dont nous venons de parler, le prétendu „droit inviolable de chaque population de cultiver et de maintenir dans l'Etat, sa nationalité et sa langue, droit garanti par tous les Etats contractant la paix", n'a aucune valeur, n'étant qu'un misérable palliatif, absolument incapable de résoudre les questions nationales et de servir la cause d'une paix relativement durable. Ce n'est point par une caprice de l'histoire, ou par une marotte d'hommes irresponsables, mais grâce a une loi parfaitement normale, la loi de l'attraction des homogénéités, que les populations qui présentent des affinités anthropologiques ou sentimentales éprouvent le besoin de se grouper et de supprimer les obstacles qui s'opposent à ce but. C'est l'effet de l'allure naturelle de l'histoire que chaque *peuple* suit la tendance de former un *Etat*, voire à ne former qu'*un seul Etat*. Seuls les Etats qui se sont formés dans les périodes historiques lointaines et anationales, c'est-à-dire antérieures au développement du sentiment de la nationalité, peuvent braver cette tendance, quoiqu'ils soient peuplés d'éléments de mentalité, de coutumes et de langues différentes. D'ailleurs cette supposition même est subordonnée à une prémisse *sine qua non*. C'est que cet Etat soit formé par une confédération dans laquelle chaque partie jouit d'une autonomie presque parfaite. Dans ce cas, l'Etat mixte, basé

sur la volonté de différents peuples de vivre d'une vie commune, a sa raison d'être qu'il perdrait cependant à fur et à mesure qu'il cesserait de se souvenir de ses propres prémisses et qu'il sacrifierait, en se centralisant, quelques-unes de ses parties à une autre. Or il existe quelques bouffons mal avisés, assez naïfs ou assez ignorants pour croire, ou pour prétendre que l'Etat le plus proche de l'idéal eudémonique international est l'Etat qui sera le plus mêlé et qui comprendra dans son sein la plus grande variété de peuples. N'a-t-on pas poussé la niaiserie jusqu'à oser soutenir que le nationalisme destructeur ne saurait être vaincu que par la transformation de l'Etat national en des Etats mixtes qui constitueraient la forme la plus évoluée et la plus heureuse ? Une telle conception est cependant une preuve d'ignorance, parceque l'histoire nous enseigne que les peuples modernes refusent de se grouper en des Etats mixtes et que la plupart des Etats mixtes eux-mêmes, loin d'être un idéal politique et de constituer les meilleurs des Etats possibles, ne sont que de pauvres reliques de l'ère prédémocratique, absolument incapables de résoudre les problémes de nationalité et continuellement en proie aux agissement et aux luttes nationales ; luttes dans lesquelles la majorité, et quelquefois même la totalité, de leurs peuples sont les victimes. L'histoire nous démontre, qu'en général, l'Etat mixte est le pire des Etats possibles.

Tout homme qui tient à coeur le bonheur et le repos du monde civilisé (au moins en tant que le bonheur et le repos dépendent de la solution des pro-

blémes nationaux) doit vouloir libérer les minorités des liens qui les attachent à l'Etat qui leur est foncièrement étranger et les ramener, par la paix, à l'Etat représentant leur nationalité, sur la base du droit de chaque nationalité, ou fraction de nationalité, de disposer librement d'elle-même et d'organiser sa vie collective comme bon lui semblera.

Dans un seul cas on pourra estimer nécessaire de régulariser l'égalité légale des minorités nationales dans le cadre de l'Etat étranger: lorsque plusieurs nationalités, entremêlées et enchevêtrées les unes sur les autres d'une façon inextricable, peuplent un même territoire sans qu'il soit possible d'opérer une délimitation nette et de tracer une ligne de démarcation quelconque. Dans ce cas, il faudra donner le territoire tout entier et indivisé à l'Etat, auquel se rattache la majorité des habitants, tout en prenant les précautions nécessaires afin que les minorités ne soient pas écrasées, en d'autres termes, en établissant des lois internationales protectrices des minorités nationales. Seulement, une pareille solution constituera toujours un pis-aller.

Dans tous les autres cas, dans lesquels il s'agit de populations de nationalité compacte, le souci de la protection légale des minorités nationales au sein de l'E'at est au moins prématuré et inoppor un, parcequ'il habitue les masses à l'idée fatale qu'une telle solution soit souhaitable ou même probable. Aussi ne faudra-t-il songer à une telle solution que si le destin devait rendre impossible, pour ainsi dire *manu militari*, une solution plus équitable et plus radicale

des problèmes de nationalité. De toute façon, ceux qui préconisent des solutions semblables doivent bien se garder de s'imaginer avoir trouvé là la clef de ces graves problèmes. Le sentiment national est trop vif et trop éveillé pour qu'une protection légale et la proclamation de la légalité des droits des minorités puisse consoler les peuples de la perte de leur liberté nationale. Au jour d'aujourd'hui les cages dorées ne constituent plus des forces d'attraction pour qui que ce soit. Il n'y a plus de droits qui puissent remplacer le droit fondamental des groupes humains de se choisir librement d'eux-mêmes l'Etat et la patrie qui leur semblent préférables. Là ou les hommes n'ont pas le droit à la patrie, le droit à l'Ecole et à l'Eglise nationales sont de pures fictions. Le bon traitement que l'Etat étranger promet à ses populations hétérogènes, à condition qu'elles renoncent à leur irrédentisme, est un leurre qui ne séduit plus que les âmes inférieures.

NATIONALE AUTONOMIE.

VON

DR. FRANZ OPPENHEIMER, DEUTSCHLAND.

Jahrzehnte hindurch hat es geschienen, als sei die nächste und dringendste Aufgabe der Menschheit die Lösung des *sozialen* Problems, der schicksalschweren Frage, wie es möglich sei, der arbeitenden Masse einen gröszeren, für die Existenz als Kulturmenschen ausreichenderen Anteil an Gesamterzeugnis der Volkswirtschaft zuzuführen. Jetzt aber, nachdem diese Aufgabe in Staaten höherer Kultur wenigstens so weit gelöst ist, dasz man von einem eigentlichen Elend der groszen Schichten nicht mehr sprechen kann, zeigt es sich, dasz ein anderes, ein *politisches* Problem immer dringender, nein drohender seine Lösung, zum wenigsten seine Teillösung fordert; es ist das Problem der *Nationalität*.

Bisher schien die Aufgabe nur denjenigen Staaten zuzufallen, die innerhalb ihrer Grenzen Nationen von verschiedener Abstammung, Art und Sprache umfassen. Jetzt aber stellt sie sich als *paneuropäische,* mindestens als *westeuropäische* Aufgabe. Dieser furchtbare Krieg ist nichts anderes als der katastrophale Versuch Europas, die politische Form zu finden, die seiner längst vollzogenen Verschmelungz

zu einem groszen einheitlichen Wirtschaftsgebiet entspricht. Wenn der Versuch miszlingt, werden neue Kämpfe folgen, neue Millionen verbluten; die Staaten werden sich mit unerträglichen Schulden belasten — und die Kultur wird sich nach den Vereinigten Staaten von Amerika flüchten müssen, wo ein ungeheures, nach Sprache, Art und Lebensgewohnheiten ganz einheitliches, noch sehr dünn bevölkertes Wirtschaftsgebiet über eine Milliarde Menschen umfassen wird — ohne Kanada und Mexiko, die selbstverständlich früher oder später dem Gesetz der politischen Gravitation zufolge angegliedert werden müssen — wenn es auch nur die *durchschnittliche* Volksdichtigkeit des heutigen Deutschland erreicht haben wird. Dann wird hier ein unerhörter Reichtum sein, wie er nur in einem einheitlichen Maıkt-gebiet von so kolossaler Kaufkraft denkbar ist; ihm wird die Macht zu Lande und zur See entsprechen; Europa als Ganzes wird den Amerikanern vom Ende des zwanzigsten Jahrhunderts erscheinen wie uns heute der Balkan erscheint, als ein Haufe interessanter Nationalitäten, die sich gegenseitig für verblaszte Ideen die Hälse abschneiden, und wird zu einem Gegenstück des heutigen Vorderasien herabsinken, zu einer wenigstens relativ armen und menschenleeren Wüstenei.

Man sieht, das Problem ist ernst genug, um ins Auge gefaszt zu werden; und es handelt sich nicht etwa um eine Aufgabe, die reichlich Zeit hat, in der kommenden Friedensperiode mit behaglicher akademischer Breite behandelt zu werden, sondern sie ist

von der allerhöchsten Aktualität, verlangt sofort in Angriff genommen zu werden. Schon während des Krieges haben Graf Tisza den Rumänen Ungarns und Graf Berchtold den Italienern Oesterreichs kräftige Konzessionen gemacht, aus guten Gründen; und alle Vorstellungen, die man sich heute überall von der Neuordnung der politischen Landkarte Europas durch den Frieden macht, kreisen um das gleiche Problem. Wenn ein namhafter Berliner Gelehrter zum Beispiel mit wahrem Entsetzen jede Angliederung polnischen Sprachgebietes, in welcher staatsrechtlichen Form auch immer, an das deutsche Reich ablehnte, so war sein Argument die Verzweiflung daran, dasz das Problem des Friedens zwischen den Nationalitäten auch nur im groben lösbar sei. Und doch möchte es vielleicht sein, dasz strategische Rücksichten oder die Erwägung künftiger Machtsverhältnisse es dringend wünschenswert erscheinen lassen, die deutsche Machtsphäre nach Osten vorzuschieben.

Also: ein furchtbar ernstes und unmittelbar drängendes Problem, dessen Erörterung nicht länger verschoben werden kann.

Vier Staaten gibt es in Europa, die in ihren Grenzen mehrere Sprachstämme umfassen: die Schweiz, Belgien, Oesterreich-Ungarn und Ruszland, um von den Einsprengungen kleinerer Splitter in sonst einheitlichen Nationalstaaten zu schweigen, wie den Polen, Dänen und Franzosen in Deutschland. Und ein staatlich zersplittertes Gebiet, im dem die Nationalitäten durcheinanderhausen: den Balkan. Hier überall muszte das heute europäisch gewordene Pro-

blem zuerst nach seiner Lösung im kleineren Rahmen verlangen.

In der Schweiz, wo drei, mit den Rhäto-Romanen sogar vier Sprachstämme nebeneinander leben, ist die Aufgabe weit genug gelöst, um gefährliche Spannungen nicht aufkommen zu lassen, fast ebenso in Belgien. Auf dem Balkan dauert der Versuch noch an, das Problem durch das Schwert, durch Ausrottung und gewaltsame Unifizierung zu lösen: das ist die Methode, die wir gerade zu umgehen wünschen. Im heutigen Ruszland hat der Versuch gewaltsamer Entnationalisierung und Russifizierung sein Ziel jedenfalls nicht erreicht; und die nächste Zeit wird zu zeigen haben, ob das verruchte System noch die Kraft hat, sich aufrecht zu erhalten. Von Oesterreich aber ist hier ganz besonders ausführlich zu handeln.

Die Donaumonarchie hat nämlich in ihrer absolutistischen Periode, bis 1848, gleichfalls mit zäher Beharrlichkeit versucht, den herrschenden Sprachstamm, hier die Deutschen zum staatlichen Masz aller Dinge zu machen, alle anderen Stämme zurückzudrängen, womöglich zu entnationalisieren. Der Versuch, den das humanere Reich nicht mit allen Mitteln des russischen Terrorismus betreiben konnte und mochte, scheiterte vollkommen. Von dem Deakschen Ausgleich an gab es zunächst zwei herrschende Sprachstämme in der Monarchie, die Magyaren in Trans-, die Deutschen in Zisleithanien. Während es aber den Magyaren, (die relativ bedeutend zahlreicher sind, — sie machen fast die Hälfte aller Ein-

wohner von Trans aus, die Deutschen nur etwa ein Drittel von Zis — und die von ihrer Landaristokratie politisch weit besser geführt wurden als die Deutschen von ihrer Bourgeoisie) gelang, sich als herrschender Stamm durchzusetzen und zu erhalten, wurden die Deutschen durch die Tschechen, Polen, Italiener, Slowenen usw. von Zugeständnis zu Zugeständnis gedrängt, ohne dasz es darüber zur Zufriedenheit der Nationalitäten kommen wollte. Im Gegenteil, die Zwistigkeiten flammten immer heller auf, und zeitweilig schien der Zusammenhalt des Reiches ernstlich bedroht. Wenn auch die grosze Probe dieses Krieges seine Festigkeit erwiesen hat; jedenfalls war der Glauben an seine Brüchigkeit ein starker Posten in der Rechnung unserer Feinde — und einige schmerzliche Einzelerfahrungen haben ja in der Tat ihren Erwartungen entsprochen.

Kein Wunder daher, dasz Oesterreich es war, das die ersten Schritte zur Lösung des Problems tat. Die Praxis tastete nach einem Ausweg aus der Sackgasse, in die man sich verrannt hatte, und die Denker suchten danach. Und so bildete sich allmählich der Anfang dessen heraus, was man seither die „Autonomie der Nationalitäten" zu nennen gelernt hat.

Den Auftakt gab der Reichstag zu Kremsier im Jahre 1848. In der damals beschlossenen Verfassung heiszt es: „Alle Volksstämme des Reiches sind gleich berechtigt. Jeder Volksstamm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität überhaupt und seiner Sprache insbesondere.... Die Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in

Schule, Amt und öffentlichem Leben wird vom Staate gewährleistet."

Als die Monarchie endgültig aus der absolutistischen in die konstitutionelle Regierungsform übertrat, wurde in dem berühmten und fast berüchtigten § 19 des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867 der Kremsierer Entwurf fast wörtlich zum Gesetz erhoben und wie folgt ergänzt: „In den Ländern, in denen mehrere Volksstämme wohnen, sollen die öffentlichen Unterrichtsanstalten derart eingerichtet sein, dasz ohne Anwendung eines Zwanges zur Erlernung einer zweiten Landessprache jeder dieser Volksstämme die erforderlichen Mittel zur Ausbildung in seiner Sprache erhält." Damit war der Entwicklung eines halben Jahrhunderts das *Ziel* gesteckt: ein Ziel, das jeder ohne weiteres erschauen und erfassen konnte, der das Schiff eines Staates nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit zu steuern entschlossen war. Aber damit war noch nicht einmal der Anfang des *Weges* betreten, der allein zu diesem Ziele führen konnte.

Denn der § 19 gab wohl theoretische Rechte, aber er bezeichnete keine legitimen Träger dieser Rechte, und niemand dachte daran sie zu schaffen. Was ein „Volksstamm" ist, blieb im Dunkel des allgemeinen Sprachgebrauches, wurde nicht zu der juristischen Klarheit gebracht, die überall herrschen musz, wo Pflichten auferlegt oder Rechte gewährt werden. Und so konnte, nein, *so muszte* es dahin kommen, dasz aus Wohltat Plage wurde, dasz dem Kampf und Zwist der Stämme als Waffe dienen muszte, was im Interesse des Friedens erdacht und ausgesprochen wor-

den war. Alle die Sprach- und namentlich die Schulkämpfe, die seither das öffentliche Leben Oesterreichs zerrissen und verbittert haben, kreisen mehr oder minder um jenen unglücklichen Paragraphen der Verfassung.

Aber — der Kampf ist aller Dinge Vater. Irgendwie muszte man sich einigen, da man auf demselben Boden nebeneinander lebte, an dem zum Beispiel Tschechen und Deutsche doch auch gemeinsame wirtschaftliche, gesellschaftliche, intellektuelle, vor allem gesamtstaatliche Interessen hatten; und der Staat muszte im Notfall schlichtend und ordnend eingreifen. Und so wurden die Kämpfenden mitten im bitteren Kampf immei mehr dahin gedrängt, halb unbewuszt den Boden mehr und mehr zu verlassen, auf dem der Austrag des Streites ganz und gar unmöglich ist, den der *territorialen* Ordnung, und den Boden zu betreten, auf dem wenigstens ein modus vivendi gefunden werden kann, den der *personalen* Ordnung, der *„nationalen Autonomie"*.

Der Versuch der Beilegung des Streites im territorialen Rahmen muszte gerade Oesterreich sehr nahe liegen, das ja heute noch deutlicher als die meisten anderen Reiche seinen Ursprung aus dem „Territorialstaat", dem Staate der zusammeneroberten, zusammengeheirateten und zusammengeerbten Territorien erkennen läszt. Diese Territorien, die „Kronländer", sind von altersher wirtschaftliche und politische Einheiten, um ihren eigenen Schwerpunkt gruppiert, und noch nicht völlig zum Einheitsstaat verschmolzen. Hier ist das Denken der Staatslenker so-

zusagen räumlich orientiert, und so muszte ihr erster Gedanke sein, die Streitfrage durch räumliche Abgrenzung zu ordnen.

Das geht aber nun nicht. Erstens gibt es selbst dort, wo die einzelnen Volksstämme in geschlossenen Massen nebeneinander hausen, meistens Grenzbezirke der Mischung, die über die Linie der politischen Grenze nach beiden Seiten hinübergreifen. Und so gibt es selbst in national einheitlichen Ländern in der Regel Minoritäten: wir Reichsdeutschen haben mit dem Problem in Posen-Westpreuszen, Schleswig und Elsasz-Lothringen keine kleine Mühe und Last. Aber bei uns handelt es sich schlieszlich nur um winzige Minderheiten, die im *nationalen*, politischen Leben ohne allzu grosze Gefahr niedergehalten werden können; nur etwa bei internationalen Verwicklungen könnten sie in dem Falle ernstlich unbequem werden, wo jenseits der Grenze ihre Konnationalen in groszer Anzahl als Gegner oder Feinde aufstehen. Gerade das aber ist schon im Frieden des nationalen Lebens die Lage, in der sich ein national gemischter Staat befindet: die Mehrheit des einen Bezirks, Territoriums oder Kronlandes ist in dem nächsten Bezirk Minderheit, und die Minderheit Mehrheit. Und da musz jeder Versuch, *hier* zu zwingen oder zu vergewaltigen, *dort* naturgemäsz Gegenmaszregeln hervorrufen.

Zweitens aber verschieben sich in der kapitalistischen Wirtschaftsordnung die Grenzen einer „Nationalität" häufig mit groszer Geschwindigkeit, während die Grenzen des Territoriums naturgemäsz starr sind. Ueberall dort, wo es freien Zug hat, wandert das

Landproletariat den Zentren des gewerblichen Lebens zu, und zwar ebensogut in das sprachfremde, wie das sprachverwandte gebiet. So sind in unseren Tagen nicht nur Posen und Westpreuszen, sondern sogar das kerndeutsche Westfalen in steigendem Masze polonisiert worden; so ist Nordböhmen weithin tschechisiert worden. Auf diese Weise musz jede territoriale Lösung des Nationalitätenproblems fatalerweise den Charakter eines kurzlebigen Provisoriums tragen: die noch so fein ausgeklügelte Abgrenzung ist nach kurzer Zeit nicht mehr passend, und neue Sorgen heben an.

Noch eins: selbst ohne Aenderung der relativen *Zahl* kann sich doch eine Aenderung des relativen *Gewichtes* der miteinander gemischten Volksstämme herausbilden. Wenn eine bis dahin wesentlich als agrarische Unterklasse lebende Mehrheit einen eigenen Mittelstand entwickelt, so wird der Druck auf die bisher allein herrschende anderssprachige Oberklasse viel stärker. Denn der Nationalismus ist ein charakteristiches Kennzeichen der Bourgeoise, eine Maske der in ihren Reihen wütenden wirtschaftlichen Konkurrenz. Hauptsächlich aus diesem Grunde ist Prag eine fast reintschechische Stadt geworden und würde Posen rein polnisch werden, wenn nicht die starke Hand der rein deutsch gerichteten, durch keine Gegenkräfte gehemmten Reichsregierung es zu hindern die Macht hätte.

Aus allen diesen Gründen ist eine endgültige Regelung auf territorialer Basis schon dort auf die Dauer unmöglich, wo die Volksstämme in ihren historischen

Sitzen gut voneinander geschieden sind. Sie ist aber selbstverständlich dort ganz und gar unmöglich, wo sie stark gemischt untereinander hausen. Hier vollends gibt es auf dem Boden des Territorialprinzips nur die eine mögliche „Lösung", nämlich dem einen Stamm die Hegemonie über den oder die anderen zu geben — und das führt dann notwendig zu jenen unendlichen Streitigkeiten, deren Gefährlichkeit wir geschildert haben. Oder mit anderen Worten: jenes Endziel der Gerechtigkeit, das der Kremsierer Reichstag aufstellte, ist auf diesem Wege schlechthin unerreichbar.

Und so muszten notgedrungen die Theorie und die Praxis dazu gelangen, die Lösung auf dem zweiten möglichen Wege, dem des *„Personalismus"*, zu erstreben.

Man muszte sich an den Gedanken gewöhnen, dasz Rechte auf einem begrenzten Gebiete nur mittelbar haften können, dasz der Träger eines Rechtes immer nur eine Person oder ein Personenverband sein kann und dasz ein Recht nur insoweit „Landesrecht" sein kann, wie der Rechtsträger mit den Insassen des Landes übereinstimmt. Man muszte, kurz gesagt, zu der ursprünglichen germanischen Grundauffassung in freilich modernerer Form zurückkehren, nach der das „Recht nicht das eines Territoriums, sondern eines Personenverbandes, des Stammes ist". (Jozef Lukas. [1])

Der Uebergang vollzog sich nicht leicht und ist auch

[1]) Territorialitäts- und Personalitätsprinzip im österreichischen Nationalitätenrecht. Jahrbuch des österr. Rechts II. 1908. S. 349.

heute noch durchaus nicht vollendet, kaum schon weit gediehen. Aber die Logik der Dinge setzt sich doch allmählich gegen alle Widerstände durch, so folgerichtig durch, dasz Lukas schreiben kann: „Dermalen sind die Ansätze dazu wohl noch etwas schwach entwickelt, — die stetige Entwicklung des österreichischen Nationalitätenrechtes weist aber auf eine Zukunft hin, in der personales Partikularrecht auf nationaler Grundlage einen relativ breiten Raum in der österreichischen Gesamtrechtsordnung einzunehmen haben wird (l. c. S. 360)."

Die gröszte Schwierigkeit bestand darin, den Personenkreis rechtswirksam zu bestimmen und abzugrenzen, der der Träger der Rechte und Pflichten sein soll. Was ist eine „Nation" oder „Nationalität"? Was ist ein „Volksstamm"? Darüber herrscht noch immer ein erbitterter Streit. Die älteste Auffassung faszt den Begriff territorialistisch: jeder gehört dem Volksstamm an, der das Gebiet bewohnt, in dem der Volksstamm vorherrscht. Diese Anschauung wird dadurch gefördert, dasz es häufig für den Einwohner des Territoriums und den Angehörigen der vorherrschenden Nationalität nur ein einziges Wort gibt. So zum Beispiel ist das Wort „Pole" doppeldeutig: es bezeichnet ebensowohl den seiner Sprache und Kultur nach zur polnischen Nationalität gehörigen, wie den auf polnischen Verwaltungsgebiet ansässigen Mann. Unter diesen Umständen ist es nicht immer leicht zu verstehen, dasz jemand (im politischen Sinne) ein vortrefflicher „Pole", das heiszt Bürger seines Landes, sein kann, während er (im sprachlich-nationalen

Sinne) ein Nichtpole ist. Die Schwierigkeit wird noch dadurch vermehrt, dasz das Wort „national" ebenfalls doppeldeutig ist; es bedeutet im politischen Sinne die Eigenschaft der Treue und Hingebung an die territoriale Gemeinschaft, — und im sprachlichkulturellen Sinne die Treue und Hingebung an die personale Gemeinschaft. Und darum ist es den meisten fast unmöglich, zu verstehen, dasz man ein „nationaler Pole" sein kann, aber es ablehnt, ein „Nationalpole" zu sein. Oder umgekehrt: wenn die Polen von den sprachfremden Angehörigen ihres Territoriums verlangen, sie sollen gute nationalpolnische Gesinnung haben, so fordern sie nur Selbstverständliches, sobald sie das Wort im politischen Sinne verstehen; aber das Wort selbst verführt gar zu leicht dazu, im sprachlich-kulturellen Sinne verstanden zu werden. Ueber dieses Stadium der primitiven Miszverständnisse sind sehr viele heute noch nicht fort, und zwar nicht etwa nur in Polen, das lediglich des Beispiels wegen herangezogen worden ist, sondern überall, auch in Ungarn, auch in Deutschland gegenüber den Polen, Dänen und Elsässern.

Von denen aber, die schon erkannt haben, dasz mit dieser noch rein territorialistischen Auffassung nicht weiter zu kommen ist, scheiterten viele an dem Begriff der „Nationalität" oder des „Volkstums". Auch hier täuschte das „verräterische Wort". „Nation" stammt von nasci, geboren werden, und so glaubt man noch heute vielfach, die Blutsgemeinschaft oder die sogenannte „Rassengemeinschaft" müsse das entscheidende Kennzeichen abgeben. Damit ist nun gar

nichts anzufangen. Schon der Ausgangspunkt ist falsch: denn nur allenfalls in der primitiven Blutsverwantschaftshorde kann von ethnischer Reinheit der Abstammung die Rede sein; jede höhere Gesellschaftsform entsteht durch Mischung verschiedener ethnischer Bestandteile, zumeist durch die Unterwerfung einer Gruppe unter die andere, die den Staat erschafft. Aber davon ganz abgesehen: die Abstammung ist kein Kriterium, auf das der Gesetzgeber aufbauen könnte. Sie ist immer unsicher; solche Rassenmerkmale, die etwa den Germanen vom Slawen unterscheiden lassen könnten, gibt es nicht, so wenig dasz Chamberlain von „Kelto-Germano-Slawen" als einer einheitlichen Rasse spricht, — und wo bliebe man, wenn es solche Kriterien gäbe, mit den zahllosen Mischlingen? Wollte man die Rechte auf die Abstammungsgemeinschaft übertragen, so würde man in die ungeheuerlichsten Situationen geraten, in „Seelenfangprozesse" von erschütternder Tragikomik ohne Zahl.

Man suchte also ein anderes *objecktives* Kennzeichen der Nationalität und glaubte, es in der *Sprache* finden su können. Damit war die Bluts- und Rassenidee aufgegeben, denn sonst wäre ja ein englisch sprechender Neger Angelsachse, und ein deutscher Jude Germane. Man kam damit der Lösung schon näher. Denn eine Sprachgemeinschaft ist mindestens in bezug auf die Sprache auch *Interessengemeinschaft*, und auf diese musz sich, wie wir sofort sehen werden, der Personalverband aufbauen, den wir brauchen. Aber hier entstanden neue Schwierigkeiten. Ganz ab-

gesehen davon, dasz es Unmündige gibt, die noch nicht sprechen, und Stumme, die überhaupt nicht sprechen: welche Sprache soll man wählen? Die „Muttersprache", in der der einzelne Staatsbürger als Kind erzogen worden ist, die „Haussprache", deren er sich in seiner Familie bedient, oder die „Umgangssprache" des täglichen Verkehrs? Wohin gehört der Mann, der in seiner Kindheit tschechisch gesprochen hat, jetzt aber in Reichenberg oder Eger lebt, eine Deutsche zur Frau hat, in einem deutschen Geschäft oder Amt tätig ist, und im Hause deutsch spricht? Oder welche Sprache entscheidet bei den vielen Menschen, die mehrere Sprachen als Umgangssprache gebrauchen? Kurz: die Sprache mag bei Volkszählungen als Kennzeichen der „Nationalität" leidlich brauchbar sein, wenn keine Rechtsfolgen daran geknüpft werden: dann wird die Zählung nur mehr oder weniger falsch. Werden aber Rechts- und Pflichtenfolgen daran geknüpft, so bildet die Sprache eine nicht tragfähige Grundlage, zumal die in gemischtsprachigen Ländern besonders beliebten Methoden gewisser auszergesetzlicher Einflüsse die Erklärung des einzelnen Gezählten stark beeinflussen würden. Wenn es zum Beispiel auf ein wenige Prozente ankommt, die eine Nationalität eines Bezirks bei der Volkszählung gewinnen musz, um ein bestimmtes Recht, zum Beispiel auf eine Mittelschule, zu erlangen, so werden leicht alle Mittel, von sanfter Ueberredung bis zum Terrorismus zum Beispiel des Boykotts, angewendet, um diesen statistischen Zuwachs zu erzielen.

Weil Rasse und Sprache die einzigen objektiven

Kennzeichen einer Nationalität sind, so muszte man, da beide unbrauchbar sind, ein subjectives Kennzeichen aufzufinden versuchen, wenn die Aufgabe einmal gestellt war, die „Nation" als Träger bestimmter Rechte und Pflichten staatsrechtlich zu konstruieren. Dieses subjektive Kennzeichen kann nichts anderes sein als der *freie, unbeeinfluszte Wille* eines jeden groszjährigen verfügungsberechtigten Bürgers.

Der Gedanke, die „Nationalität" durch freien Willensakt statt durch objektive Kennzeichen bestimmen zu lassen, hat im ersten Augenblick etwas Paradoxes. Und doch zeigt ein auch nur ein wenig tieferes Hinschauen, dasz das schon heute die unbewuszt herrschende Praxis ist. Natürlich kann ein Neger nicht, wie der alte Scherz sagt, „aus der äthiopischen Rasse ausscheiden": aber innerhalb der kaukasischen Rasse finden fortwahrend freiwillige Uebertritte statt und werden in der Regel von den Mitgliedern der neue Gruppe willig und freudig angenommen, während die Verlassenen allerdings über „Verrat" zu schelten pflegen. Gegen die Aufnahme getaufter Juden in die Nationalität ihres Landes wird nur noch von den Sonderlingen der Rassentheorie zuweilen Einspruch erhoben: aber sonst braucht man nur die Namen der nationalen anzuschauen, um zu finden, dasz zum Beispiel ebensogut Männer mit mindestens stark germanischer Blutmischung, jedenfalls mit deutschem Namen, Führer der Tschechen, wie umgekehrt Männer tschechischen Namens Führer der Deutschen sind. „Nationalität" bedeutet eben längst nicht mehr Rassen- und Blutsgemeinschaft, sondern Sprach- und

Kultur- und insofern Interessengemeinschaft; und namentlich dort ist jeder Fremde, wie Lukas treffend hervorhebt, als „Konnationaler" willkommen, wo der Kampf am härtesten tobt und Waffenbrüder gebraucht werden. Er schreibt (Seite 398.99): „Wenn die Rechtsordnung von der Existenz der Volksstämme im Staate Notiz nimmt, so tut sie es deshalb, weil diese sozialen Gebilde zugleich wichtige Interessenverbände darstellen. Nun ist es eine soziale Erfahrungstatsache, dasz diese nationalen Interesserverbände jeden als Mitglied willkommen heiszen, der sich mit ihren nationalen Sonderinteressen identifiziert, und das auch dann, wenn der Betreffende, vermöge seiner ganzen Vergangenheit, soziologisch zweifellos einer fremden Nationalität angehört. Es genügt, dasz er durch Wort oder Tat seinen Willen zu erkennen gibt, er wolle jenem anderen nationalen Interessenverband angehören. Diese soziale Einrichtung der nationalen Kooptation liefert nun der Rechtsordnung einen geeigneten Anhaltspunkt dafür, wie sie die nationale Zugehörigkeit des Individuums bestimmen kann: Es ist gesetzgebungspolitisch vollkommen gerechtfertigt, wenn die Rechtsordnung die Nationalität des Individuums einfach dadurch als gegeben ansieht, dasz das Individuum durch eine ausdrückliche Erklärung oder durch konkludente Handlungen (soziales Verhalten) seine Zugehörigkeit zu dem betreffenden Volksstamme deklariert."

Auch Bernatzik [1]) schreibt in Uebereinstimmung

---

[1]) Die Ausgestaltung des nationalen Gefühls im neunzehnten Jahrhundert. Beiträge zur staats- und rechtswissenschaftlichen Forschung. Heft 6. S. 28.

damit: „Sollen in einem Staat mehrere Nationalitäten bestehen, so musz sich der Wunsch, nur von Angehörigen der eigenen Nationalität regiert, verwaltet und gerichtet zu werden, Beschränkungen gefallen lassen; die Nationalitäten müssen sich der staatlichen Regierung einordnen, ohne dasz deshalb eine Nationalität zur herrschenden gemacht zu werden brauchte. So auf das mit der Einheitlichkeit des Staates Vereinbare beschränkt, aber ausgedehnt auf *alles* damit Vereinbare, nennt man jenes Verfassungsprinzip die *nationale Autonomie.*" Und er sagt später (Seite 32): „Also was ist es, worin die Angehörigkeit an eine Nationalität eigentlich besteht? *Ohne Zweifel der eigene freie Wille, ihr anzugehören.* Die Nationalität ist eben heute keine blosze Abstammungsgemeinschaft mehr — obwohl sie das immer für die grosze Mehrzahl bleiben wird, sie ist eine *Kulturgemeinschaft* ein Gefühl der Zusammengehörigkeit, *das nur im eigenen Willen bestehen kann.*" Ganz ähnlich sagt *Rudolf Hermann von Herrnritt* („Nationalität und Recht" Wien 1899): „Die Nationalität erscheint hiernach als ein vorzüglich geistiges Band, als eine *Kulturgemeinschaft,* die sich besonders unter dem Einflusz staatlichen Zusammenlebens *trotz ethnischer Unterschiede* auf Grund gemeinsamer Anschauungen und Interessen allmählich ausbildet" (Seite 18). *Ludwig Gumplowicz,* der Altmeister der deutschen Soziologie, bezeichnet „Nationalität als eine durch ein gemeinsames Staatswesen hervorgebrachte und geförderte Kultur- und geistige Interessengemeinschaft". Auch *Alfred Freiherr v. Offermann* („Die Bedingungen des

konstitutionellen Oesterreich". Wien und Leipzig 1900) nimmt den gleichen Standpunkt in der Frage der nationale Autonomie ein.

Diese Begrenzung des Begriffes der Nationalität stimmt mit der vorgeschrittensten soziologischen durchaus überein. Der soziologische Kitt jeder „Gruppe" ist das, was Giddings die „Consciousness of kind" nennt, das Bewusztsein, gleicher Art zu sein: und das ist für alle Sprachverwandten und Kulturverwandten ohne weiteres gegeben, ganz gleichgültig, von welcher Abstammung sie seien.

Der erste, der diesen Gedanken, die „Nationalität" durch den Willensakt der Bürger zu konstituieren, ausgearbeitet hat, war der geistvolle österreichische Reichsratsabgeordnete Karl Renner (Springer, Synoptikus), der ihn in einer Anzahl von Schriften, am ausführlichsten in seinem Buche „Der Kampf der österreichischen Nationalitäten um den Staat" (Leipzig und Wien 1902) dargestellt hat, zuletzt in: „Der deutsche Arbeiter und der Nationalismus". Wien 1910.

Er empfiehlt seine Vorschläge mit einer schlagenden Parallele. Der Grundsatz: „cujus regio ejus religio" hat Jahrhunderte lang Europa verheert und an den Rand des Abgrundes gebracht. Heute ist der Anspruch aufgegeben; das Recht eines jeden, seine Konfession frei zu bestimmen, ist in allen Kulturstaaten in der Verfassung verankert, und die auf diese Weise, durch freien Entschlusz aller Beteiligten, — denn jeder kann seine Konfession überall, auszer in Ruszland, ohne Schaden wechseln — gebildeten per-

sonalen Körperschaften regeln ihre Angelegenheiten in einem bequemen, vom Staate für alle gleichmäszig gesetzten Rahmen selbst, indem sie ihre Angehörigen kraft der Verleihung öffentlicher Finanzbefugnisse entsprechend besteuern.

Ganz das gleiche sollte in allen gemischt-sprachigen Bezirken geschehen, damit der freilich nirgends mit Gesetzeskraft ausgesprochene Grundsatz: „cujus regio ejus lingua", der heute Europa an den Rand des Abgrundes zu bringen droht, gleichfalls aus dem Verfassungskampf verschwinde, indem man gleichfalls das Recht der „Nationalitäten" auf ihre Sprache und Kultur und alles, was damit zusammenhängt (Schulen, Theater, Museen, usw.) unangreifbar in der Verfassung verankert. Jeder Bürger in gemischt-sprachigen Bezirken soll in einer eigenen Verhandlung vor einer unparteiischen Behörde erklären, zu welcher Sprach- und Kulturgemeinschaft er sich rechnet. Auf diese Weise entstehen nationale „Kataster" oder „Matriken", deren Mitglieder eine in allen Fragen der Schule usw. autonome Korporation bilden, die, mit eigenem Steuerrecht ausgestattet, ihre Angelegenheiten selbständig in dem für alle Nationalitäten gleichmäszig von der Verfassung gespannten Rahmen verwaltet. Renner, der den Plan bis in die letzten Einzelheiten so fein ausgearbeitet hat, dasz einer seiner Kritiker bei aller Anerkennung der genialen Konzeption doch von „einer Art von Zukunftsstaat" spricht, — wir können hier auf Einzelheiten nicht eingehen — erwartet von seiner Ausführung eine Befriedigung des wütenden Sprachenkampfes minde-

stens insoweit, dasz die Bedrohung des Gesamtzusammenhalts aufhört. Erstens wird eine Mehrheit in einem Kreise sich hüten, die Minderheit zu schikanieren, wenn sie sicher sein musz, dasz ihren eigenen Minderheiten, in anderen Bezirken mit gleicher Münze bezahlt wird. „Dieses Verhältnis drängt sie zum Reziprozitätsvertrag" (Seite 206). „Daraus entwickelt sich das merkwürdige Verhältnis, dasz gerade die Minoritätsbezirke, die heute Kampffaktoren sind, zu Friedensfaktoren werden, und die beachtenswerte Tatsache, dasz sie eben durch die Konstituierung der Majorität erst fähig werden, sich zu vertragen" (Seite 190/2). Zweitens wird die nationale Begehrlichkeit stark abflauen, wenn die Begehrlichen als Steuerzahler ihrer Gemeinschaft mit dem eigenen Säckel für ihre Wünsche einzutreten haben, statt wie jetzt den namenlosen Säckel aller, den Fiskus zu beanspruchen. Und schlieszlich werden sich nach Fortfall dieses Eris-Apfels der nationalen Sprachenfragen die sozialen Gruppen neu und rationell ordnen. Bourgeois zu Bourgeois, Arbeiter zu Arbeiter, Bauer zu Bauer, usw., quer durch die nationalen Lager hindurch: und das Gemeininteresse der Bewohner eines Bezirkes an wirtschaftlichen und sozialen Beschwerden und Besserungen wird sich durchsetzen. Renner glaubt daher, mit der Ordnung der Sprachenfrage im Sinne der Autonomie und des Personalprinzips sei alles für den Augenblick Nötige getan; namentlich sei es nicht erforderlich, eine eigene politische Vertretung der einzelnen Nationalitäten zu schaffen, das sogenannte „Kurien System", sondern man könne

die Vertretungswahl zum Reichsrat nach wie vor territorialistisch ordnen, weil nach Ausmerzung des Sprachenkampfes nur noch territoriale Interessen übrig bleiben.... „Ein Fortschritt Oesterreichs", sagt er, „ist überhaupt nur denkbar, wenn den Nationen unentziehbare Rechtspositionen eingeräumt werden, die ihnen die ständige Erhaltung einer nationalen Kampfgruppe im Parlamente ersparen und es ihnen möglich machen, sich wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben zuzuwenden" (Seite 29).

Diese Gedanken sind nicht durchaus und im einzelnen neu. So zum Beispiel hat der sogenannte „Fundamental-Landtag" von Böhmen von 1871 beschlossen, das gesonderte Steuerrecht der Nationalitäten für die Bildungsanstalten ihrer Sprache einzuführen. (Lukas, S. 360, 1). Der Entwurf war von der Regierung vorgelegt worden. Der Beschlusz wurde in Abwesenheit der deutschen Abgeordneten, also von der tschechischen Mehrheit, gefaszt. Leider wurde infolge des inzwischen stattgehabten politischen Umschwunges, auf Betreiben der deutschen Minderheit, dem Entwurf die kaiserliche Sanktion versagt. Heute würden sich die Deutschen, durch schwere Erfahrungen belehrt, wahrscheinlich anders zu dem Gedanken stellen als damals; wenigstens hat 1909 einer ihrer Parteiführer, Chiari, es als eine reiflich zu überlegende Frage bezeichnet, ob nicht eine Ueberweisung bestimmter Steuerkategorien in die Selbstverwaltung der Nationen möglich sei, um die Befriedigung der nationalen Bedürfnisse auf eigene Kosten jeder Nation herbeizuführen. Und es war die *deutsche* Landtagsmehr-

heit in Mähren, die, von der Entwicklung in Böhmen belehrt, im Jahre 1905, „selbst sich zu einem ausgiebigen rechtlichen Schutz der beiderseitigen Kollektiv-Interessen bereit erklärte", und zwar gleichfalls auf dem Boden des Personalprinzipes, des nationalen Karaktersystems.

Hier, in Mähren, ist denn auch zuerst der nationale Ausgleich auf Grund des Personalprinzips im Jahre 1906 zustande gekommen, freilich in einer Richtung, die von der von Renner vorgeschlagenen sehr stark abweicht. Statt der Schul- und Sprachenfragen hat man mit dem Matrikensystem die Wahlfragen zum Landtag und zum Reichsrat geordnet. Das an und für sich schon ungeheuer komplizierte österreichische Wahlrecht wird dadurch noch komplizierter. Die Wählerklassen der Städte, der Gewerbe- und Handelskammern, der Landbevölkerung und schlieszlich die „allgemeine Wählerklasse" wählen auf Grund des nationalen Karakters entweder einen Tschechen oder einen Deutschen, „so dasz ein und dasselbe Territorium sowohl zu einem Wahlbezirk tschechischer als auch zu einem solchen deutscher Nationalität gehört", Auf diese Weise entstehen zwei nationale „Kurien", die bestimmte Rechte haben; als dritte steht neben ihnen die Kurie des Groszgrundbesitzes. Aehnlich sind die Dinge 1910 in der Bukowina geordnet worden. Nur dasz hier nicht zwei, sondern entsprechend der stärkeren Sprachenmischung *vier* Matriken und Kurien geschaffen worden sind; die deutsche, polnische, ruthenische und rumänische. Nach den Entwürfen des Landtages hätten es sogar fünf sein

sollen, aber die Regierung liesz die beantragte jüdische Kurie nicht zu [1]). Man kann sich vorstellen, wie verwickelt sich das Wahlsystem hier gestaltet, da die vier Nationalitäten in den vier Wählerklassen getrennt wählen. *Bernatzik*, dem wir diese Mitteilung verdanken [2]), fügt hinzu, dasz demnächst wohl eine ähnliche Reform der Landesordnung in Böhmen, Istrien und vielleicht noch in anderen Ländern vollzogen werden dürfte.

Die auf diese Weise geschaffenen nationalen Kurien „haben freilich keine sachliche Kompetenz; man gab ihnen das Bestimmungsrecht nicht, welches ihnen der böhmische Entwurf von 1871 bereits zugestanden hatte; sie haben auch das Vetorecht nicht, das ihnen dieser Entwurf zugedacht hatte.... die Kurie hat vielmehr blosz Wahlen und Besetzungsvorschläge vorzunehmen". (Bernatzik S. 20.)

Aus diesem Grunde weil ihnen die Kompetenzen und vor allem das Steuerrecht nicht gegeben ist, ist diese Regelung der Nationalitätenfrage nur als eine Abschlagszahlung zu betrachten. Sie gibt den einzelnen Angehörigen der Nationalität nur Rechte, aber keine Pflichten und öffnet dadurch allen Miszbräuchen Tür und Tor. Das erkannte der Gesetzgeber wohl: „Man befürchtete schikanöse Eintragungen in

---

[1]) Der Abgeordnete Prof. Kosch erklärt soeben in einem Aufsatz der „Neuen Jüdischen Monatshefte", dasz es vom deutschen Standpunkt als ein Miszgriff bezeichnet werden musz, dasz man den Juden die eigene Kurie verweigert hat. Die Deutschen würden an politischem Einflusz gewinnen, wenn das geschähe.

[2]) Edmund Bernatzik, „Ueber nationale Matriken", Wien 1910, Seite 23.

die gegnerischen Listen, um den Willen der nationalen Gruppen zu verfälschen, und gelangte so dazu, bei der Anfertigung der Wählerlisten ein eigentümliches Zusammenwirken von behördlicher Tätigkeit und Parteierklärung eintreten zu lassen, das ich hier nicht eingehender schildern kann. Ich will nur soviel hervorheben, dasz im Wege eines Richtigstellung- und eines Reklamationsverfahrens die Behörden und schlieszlich eventuell das Reichsgericht durch Urteil entscheiden sollen, gegebenenfalls also auch entgegen der ausdrücklichen Erklärung des Wählers entscheiden sollen, welcher Nationalität der Wähler in Wirklichkeit „angehöre". Dasz es hier eine Gefahr zu vermeiden galt, läszt sich nicht bestreiten. Der Weg aber.... ist vollständig verfehlt. Was hier von den Behörden und Gerichten verlangt wird, ist einfach ein Ding der Unmöglichkeit. Man hat da zwei Begriffe der Nationalität miteinander zu verschmelzen gesucht, die sich nicht verschmelzen lassen, weil sie ganz verschiedenes bedeuten." (Bernatzik Seite 22. 23)

Diese Schwierigkeiten sind die einfache Folge davon erstens, dasz man das Personalprinzip gerade auf das Gebiet angewandt hat, wo es am wenigsten leisten kann und vielleicht ganz entbehrlich ist: auf das Gebiet der Vertretungswahlen, wo das Territorialprinzip die Oberhand behalten musz. Und zweitens sind jene Schwierigkeiten die Folge der Halbheit, dasz man Rechte gab, denen man keine Pflichten gegenüberstellte. Es ist vollkommen klar, dasz Schikanen der angedeuteten Art, wenn überhaupt, nur viel seltener vorkommen können, wenn die Eintragung in ein

nationales Kataster nicht nur das Recht zu wählen, sondein auch die Pflicht zu zahlen mit sich bringt. An Warnungen vor dieser Halbheit hatte es nicht gefehlt. Renner hatte schon 1902 geschrieben: „Wäre die Nationalitätserklärung eine blosze Demonstration, so träfe dies alles (Furcht vor Schikanen) zu. Aber sie ist ein rechten- und pflichtenerzeugender Akt. Durch sie verpflichtet sich der Vater, seine Kinder in die Nationalschule zu schicken und die Kosten derselben mit zu tragen. Durch sie bestimmt er sich selbst die Sprache, in der er von dem Staate Recht nehmen will. Durch sie schlieszt er sich von allen der örtlichen Majorität angehörigen Wohlfahrtseinrichtungen aus. Das schlieszt jede schikanöse Ausübung der Befugnis aus, und, was das Wichtigste ist, es verschiebt ganz und gar die Angriffspunkte der nationalen Propaganda.... Ist die Erklärung nicht Feiertagsvergnügen beim sonntäglichen Bierkrug, sondern Rechtsinstitut, Recht und Pflicht, dann erfordert sie ernste Ueberlegung, dann hat jede Nationalität genau soviel Zugkraft gegenüber den Schwankenden und Verstreuten, als sie ernste nationale Kulturarbeit leistet." (Seite 67, 68.)

Und v. Offermann hatte geschrieben: „Solange Parallelklassen, Hochschulen und so weiter aus den Taschen der Gesamtheit zu bestreiten sind, erkennt der Heisshunger gewissiger Nationalitäten.... niemals die Grenze des wirklichen Bedürfnisses an. Die allgemeine Anerkennung dieser Grenze wird erst mit der eigenen Bezahlung eintreten." (Seite 74.)

Auf der anderen Seite hat man dem Personalprin-

zip dort, wo es die Alleinherrschaft haben sollte, auf dem Gebiet der Schule und der sonstigen Kulturanstalten, nur allzu geringe Einräumungen gemacht, indem man die territorialen Organisationen einfach in nationale Teile spaltete, ohne diesen über die Grenzen des Territoriums hinaus Entwicklungsfreiheit zu gewähren.

Seit 1884 hat jede nationale Minderheit das Recht auf eine Minoritätsschule mit ihrer Sprache als Unterrichtssprache, wenn im Umkreis einer Stunde und in fünfjährigem Durchschnitt wenigstens 40 Kinder vorhanden sind, die mehr als 4 Kilometer Schulweg zurücklegen müszten, falls die Schule nicht zustande käme.

Diese Ordnung hat eine entsprechende der Schuldbehörden und dann auch anderer Körperschaften nach sich gezogen. Wir zitieren nach Bernatzik Seite 18: „So zerfallen in Böhmen schon seit dem Jahre 1873 und in Mähren seit dem Jahre 1906 die Ortsschulrate in deutsche und tschechische nach der Nationalität der Schulen. In Mähren hat man im letzteren Jahre auch die Bezirksschulaufsicht so getrennt. So weit ist man bei der Organisierung der Landesschulräte nicht gegangen. Aber in beiden Ländern hat man sie, in Böhmen im Jahre 1890, in Mähren im Jahre 1906, für gewisse Angelegenheiten in nationale Sektionen geschieden. Ebenso sind die Landesschulinspektoren national geteilt worden, und es vollzieht sich diese Teilung auch in anderen Ländern auf administrativem Wege. Die übrigen Mitglieder des Landesschulrates aber, in Mähren auch die der

Bezirksschulräte, müssen nun nach dem böhmischen und mährischen Gesetz, „Angehörige" je einer der beiden das Land bewohnenden Nationalitäten sein. Hier sehen Sie also zum ersten Male die Fähigkeit für gewisse Amter geknüpft an diesen neuen Begriff der „Angehörigkeit" an eine Nationalität, der allerdings in keinem dieser Gesetze irgendwie bestimmt worden ist.

Ebenso sind in Tirol seit dem Jahre 1892 in gemischten Orten im Ortsschulrat beide Nationalitäten vertreten; für jede werden besondere Ortsschulaufseher ernannt, und der Landesschulrat musz aus Angehörigen beider Nationalitäten bestehen. In Tirol, in Böhmen und in Mähren sind ferner die Landeskulturräte, in Böhmen und Mähren auch die Aerztekammern national getrennt. Auch die Einteilung der protestantischen Superintendenzen nach Nationalitäten in Böhmen gehört hierher. Einen gewissen Ansatz zu einer nationalen Trennung bietet ferner die Organisation des böhmischen Oberlandesgerichtes, welche die Regierung im Jahre 1890 verfügt hat. Auch die sogenannten Landsmannminister wollen manche als einen Anfang nationaler Sonderung der Ministerien betrachten — eine Ansicht, die ich allerdings nicht teile."

Die letzte Bemerkung zielt gegen Lukas, der die Meinung vertritt, dasz die Institution der Landsmannministerien, ursprünglich ein Trick des Parlamentarismus, jetzt allmählich ein besonderes Glied innerhalb des Verwaltungsorganismus geworden ist, das sich dadurch charakterisiert, dasz es die Interessen

eines bestimmten Volksstammes in der Verwaltung nach einem durch interne Dienstesvorschriften geregelten Verfahren wahrzunehmen hat; eine Vernachlässigung dieser Obsorge wäre *Verletzung der Amtspflicht*" (Lukas Seite 394). Er „kommt zu dem Ergebnis, dasz die fakultative Institution eigener nationaler Ministerien tatsächlich ein Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung geworden ist" (Seite 396).

So weit waren die Dinge vor dem Kriege gediehen. Es scheint uns keinem Zweifel zu unterliegen, dasz sie vielleicht schon während der Friedensverhandlungen neu in Flusz kommen werden, und zwar in ganz Europa. In Oesterreich-Ungarn fordert schon das Interesse der Tschechen eine grundsätzliche und der Dauer fähige Ordnung ihres Verhältnisses zu den Deutschen, die nach dem Ausscheiden der galizischen Polen aus dem Reichsrate die Mehrheit von Zisleithanien bilden werden; noch mehr aber fordert das staatliche Gesammtinteresse eine solche Ordnung; und auch das mit der Donaumonarchie eng verbündete deutsche Reich ist mit seinen vitalsten Interessen darauf angewiesen, dasz sein Bundesgenosse sich von den Hemmungen befreie, die seine militärische und wirtschaftliche Kraft beeinträchtigten.

Deutschland wird ferner bei der Gestaltung des neuen Polen darauf zu sehen haben, dasz zum wenigsten die starke halbe Million Deutscher, die dort leben, in ihrer Sprache und Kultur nicht beunruhigt werden — sie haben es auch schon begonnen zu for-

dern —; und das wird wirksamer und für den Bestand des Bundesverhältnisses zwischen Deutschland und Polen ersprieszlicher durch verfassungsmäszige Bestimmungen als diplomatischen Druck oder gar Aufsicht geschehen. Deutschland wird aber, um gutgläubig fordern zu können, seinerseits auch zu gewähren haben; es wird seinen Polen und wohl auch seinen Franzosen und Dänen in sprachlichkulturlicher Hinsicht den Kopf freier geben müssen. Kürzlich verlangte die dem Frieden am meisten geneigte Gruppe der französischen Sozialisten als ihr erstes Kriegsziel für Elsasz-Lothringen die sprachliche Autonomie in der Schule: und es würde die Friedensverhandlungen mit Frankreich gewisz sehr erleichtern, wenn man in dieser Beziehung entgegenkommen wollte.

Das gleiche gilt für das Verhältnis zwischen Wallonen und Flamen im künftigen Belgien. Auch hier hat Deutschland starke Interessen zu schützen und kann sie gewisz nicht sicherer und wirksamer schützen als durch eine den Grundsätzen der Gerechtigkeit und Selbstverwaltung entsprechende verfassungsmäszige Regelung: Aufsicht oder gar Zwang von auszen her würden hier noch schwerer ertragen werden als in Polen.

Ob Ruszland nach der furchtbaren Prüfung dieses Krieges mehr als vorher geneigt und fähig sein wird, seinen „Fremdstämmigen" die Freiheiten zu gewähren, die mit dem Bestand des Reiches vereinbar sind, musz abgewartet werden. Aber auf dem *Balkan* wird sicherlich nicht eher Ruhe und Frieden einkehren, ehe nicht jedem Sprachstamm überall gewährt ist,

was ihm in zivilisierten Staaten von Rechtswegen zukommt. Und an der endgültigen Löschung dieses gefährlichen Brandherdes ist die ganze Kulturwelt gleichmäszig interessiert.

Ueberall das gleiche Problem in immer neuer Erscheinungsform! Ehe es nicht grundsätzlich für alle Staaten Europas gelöst ist, ist überhaupt nicht daran zu denken, dasz neue politische Grenzen gezogen werden können, hinter denen die zerfleischten Staaten sich eines einigermaszen sicheren Friedens erfreuen könnten. Der durch den Krieg noch rabiater als zuvor gewordene Nationalismus musz mit unschädlichen Einräumungen gesättigt werden, soll nicht an allen Grenzen aller Länder eine verstiegene Irredenta mit dem Feuer neuer Weltkatastrophen spielen.

Der Friedenskongresz von Osnabrück und Münster brachte Europa nach entsetzlichen Leiden den konfessionellen Frieden. Wir müssen hoffen, dasz der Friedenskongresz, der diesen ungeheueren Krieg beenden wird, dem zu Tode erschöpften Weltteil den nationalen Frieden bringen wird. Wenn diese Hoffnung unerfüllt bleibt, wenn die Widerstände nicht zu überwinden sind, die Ideologen und — Interessenten dem notwendigen Kulturfortschritt entgegenstellen, dann sehen wir die Zukunft Europas schwarz umwölkt. —

IV. DÉVELOPPEMENT DE LA CONFÉRENCE DE LA HAYE.

V. COUR D'ARBITRAGE; COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE; CONSEIL INTERNATIONAL D'ENQUÊTTE ET DE CONCILIATION.

VI. SANCTION INTERNATIONALE

THE SUPERNATIONAL AUTHORITY THAT WILL PREVENT WAR

BY

A FABIAN COMMITTEE. [1])

I. INTRODUCTION.

The object of the Committee has been limited and practical. It has sought only to formulate, as a basis for international discussion and in the light of history and experience, especially as elucidated by the Memorandum by Mr. L. S. Woolf, published as Parts I and II of the volume International Government the heads of an international agreement by which future wars may be as far as possible prevented. There is at least a hope that, as a result of the existing terrible experience, a war-weary world may presently be willing to construct some new international machinery which can be brought into play to prevent the nations from again being stampeded into Armageddon.

The first difficulty will be to get the Governments, either of the eight Great Powers or of the forty lesser

[1]) By kind permission of the Fabian Comittee and of Mr. L. S. Woolf, we were enabled to reprint in Part. IV of our „Recueil de Rapports" the third part of "International Government: two reports bij L. S. Woolf prepared for the Fabian Research Department, together with a project by a Fabian Comittee for a supernational Authority that will prevent war", published by the Fabian Society at the Fabian bookshop, 25 Rothillstreet, Westminster; and George Alleen and Unwin, limsted, 40, Museumstreet London, W. C.

States — all of them necessary wary and suspicious — to agree to the creation of any such international machinery. It is therefore essential, if we are to be practical, to limit our proposals to that for which there is at least some reason to expect consent. What is suggested is, accordingly, no merging of independent national units into a "world-State", though to this Utopia future ages may well come. No impairment of sovereignty and no sacrifice of independence are proposed. Each State even remains quite free to go to war, in the last resort, if the dispute in which it is engaged proves intractable. Moreover, national disarmament — to which at this moment no State will even dream of taking the smallest step — is left to come about of itself, just as the individual carrying of arms falls silently into desuetude as and when fears of agression die down before the rule of the law.

The new world that we have to face at the conclusion of the war will, perforce, start from the ruins of the old. All that will be immediately practicable can be presented as only a more systematic development of the rapidly multiplying Arbitration Treaties of the present century, and the conclusions of the two Conventions at The Hague. Only on some such lines, it is suggested, can we reasonably hope, at this juncture, to get the Governments of the world to come into the proposed agreement.

The alternative to war is law. What we have to do is to find some way of deciding differences between States, and of securing the same acquiescense in the decision as is now shown by individual citizens in a legal

judgment. This involves the establishment of a Supernational Authority, which is the essence of our proposals.

What is suggested is, first, the establishment of an International High Court, to which the nations shall agree to submit, not all their possible differences and disputes, but only such as are, by their very nature, "legal" or "justiciable". Experience warrants the belief that the decisions of such a judicial tribunal, *confined to the issues which the litigant states had submitted to it*, would normally be accepted by them. Provision is made, however, for a series of "sanctions other than war," principally economic and social in character, by which all the constituent States could bring pressure to bear on any State not obeying a decision of the Court.

Alongside the International High Court, but without authority over it, there should be an International Council, composed of representatives of such of the forty or fifty independent sovereign States of the world as may choose voluntarily to take part. It is proposed that this International Council should be differently regulated and organised according (1) as it acts as a World Legislature for codifying and amending international law, and for dealing with questions interesting only America or Europe respectively; or (2) is invoked by any constituent State to mediate in any dispute not of a nature to be submitted to the International High Court. It is not suggested that the enactments or the decisions of the International Council should, except to a very limited extent, be binding on

States unwilling to ratify or acquiesce in them. Subject to the provisions made to prevent the proceedings being brought to naught by a tiny and unimportant minority, on matters of secondary importance, it is suggested that the International Council must content itself, at any rate at the outset, with that "greatest common measure" which commands general assent.

Provision is made for an International Secretariat and an International Official Gazette, in which all treaties or agreements will be immediately published, no others being recognised or regarded as enforceable.

In view of the fact that no fewer than twenty-one out of the forty to fifty independent sovereign States of the world are in America, the suggestion is made that there should be separate Councils for Europe and America respectively, with suitable provision in each case for the safeguarding of the interests of other States. Moreover, as the position of the eight Great Powers (Austria-Hungary, the British Empire, France, Germany, Italy, Japan, Russia, and the United States) which govern among them three-fourths of all the population of the world and control nine-tenths of its armaments, differs so greatly from that of the other two score States, provision is made both for their meeting in separate Councils and for ratification of all proceedings by the Council of the Great Powers. It is nowhere suggested that any one of the eight Great Powers can — except by its own express ratification — be made subject to any enactment or decision of the International Council that it may deem to impair its

independence or its territorial integrity, or to require any alteration of its internal laws.

It follows, accordingly that each State retains the right to go to war if, after due delay, it chooses to do so.

What the several States are asked to bind themselves to are (a) to submit all disputes of the "legal" or "justiciable" kind (but no others) to the decision of the International High Court, unless some special tribunal is preferred and agreed to; (b) to lay before the International Council, for inquiry, mediation, and eventual report, all disputes not "justiciable" by the International High Court or other tribunal; (c) in no case to proceed to any warlike operation, or commit any act of aggression, until twelve months after the dispute had been submitted to one or the other body; (d) to put in operation, if and when required, the sanctions (other than war) decreed by the International High Court; and, possibly the most essential of all these proposals, (e) *to make common cause, even to the extent of war, against any constituent state which violates this fundamental agreement.*

It remains to be said only that the adoption of this plan of preventing war — the establishment of the proposed Supernational Authority — is not dependent on, and need not wait for, the adhesion of all the independent sovereign States of the world.

II. THE ARTICLES.

The signatory States, desirous of preventing any future outbreak of war, improving international rela-

tions, arriving by agreement at an authoritative codification of international law, and facilitating the development of such joint action as is exemplified by the Universal Postal Union, hereby agree and consent to the following Articles.

The Establishment of a supernational Authority.

1. There shall be established as soon as possible within the period of one year from the date hereof (a) an International High Court for the decision of justiciable issues between independent Sovereign States; (b) an International Council with the double function of securing, by common agreement, such international legislation as may be practicable, and of promoting the settlement of non-justiciable issues between independent Sovereign States; and (c) an International Secretariat.

The Constituent States. [1]

2. The independent Sovereign States to be admitted as Constituent States, and hereinafter so described shall be:

(a) The belligerents in the present war;
(b) The United States of America;

[1] The forty-four States represented at one or other of the Hague Conferences were (I) the eight Great Powers—viz., Austria-Hungary, the British Empire, France, Germany, Italy, Japan, Russia, and the United States; (II) the following fifteen other States of Europe—viz., Belgium, Bulgaria, Denmark, Greece, Holland, Luxemburg, Montenegro, Norway, Portugal, Roumania, Serbia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey; (III) the following eighteen other States of America—viz., Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Cuba, Dominican Republic,

(c) Such other independent Sovereign States as have been represented at either of the Peace Conferences at The Hague, and as shall apply for admission within six months from the date of these Articles; and

(d) Such other independent Sovereign States as may hereafter be admitted by the International Council.

Covenant against Aggression.

3. It is a fundamental principle of these Articles that the Constituent States severally disclaim all desire or intention of aggression on any other independent Sovereign State or States, and that they agree and bind themselves, under all circumstances, and without any evasion or qualification whatever, never to pursue, beyond the stage of courteous representation, any claim or complaint that any of them may have

---

Ecuador, Guatemala, Haiti, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Salvador, Uruguay, Venezuela (these, together with the United States, and also Costa Rica and Honduras, constitute the twenty-one members of the Pan-American Union); (IV) the following three other States—viz., China, Persia, Siam. Thus the only existing independent sovereign States which could conceivably be brought in — and some of these may well be deemed not independent in respect of foreign relations — are the American States of Costa Rica and Honduras (which were invited to the 1907 Hague Conference, and actually appointed delegates, who did not attend); the African States of Morocco, Liberia, and Abyssinia, the Asiatic States of Afghanistan, Thibet, and Nepaul; and the European State of Albania (besides Andorra, Lichtenstein, Monaco, and San Marino, which have populations of less than 20.000).

It may be suggested that admission should be refused to any State (I) which does not, in fact, enter regularly into foreign relations with more than one other State; or (II) of which the foreign relations are under the control of another State; or (III) of which the population is less than 100.000. The adoption of these rules would probably exclude all but two or three of the above-mentioned outstanding States.

against any other Constituent State, without first submitting, such claim or complaint, either to the International High Court for adjudication and decision, or to the International Council for examination and report, with a view to arriving at a settlement acceptable to both parties.

Covenant against War except as a Final Resource.

4. The Constituent States expressly bind themselves severally under no circumstances to address to any Constituent State an ultimatum or a threat of military or naval operations in the nature of war, or of any act of aggression; and under no circumstances to declare war, or order any general mobilisation, or begin military or naval operations of the nature of war, or violate the territory or attack the ships of another State, otherwise than by way of repelling and defeating a forcible attack actually made by military or naval force, until the matter in dispute has been submitted as aforesaid to the International High Court or to the International Council and until after the expiration of one year from the date of such submission.

On the other hand, no Constituent State shall, after submission of the matter at issue to the International Council and after the expiration of the specified time, be precluded from taking any action, even to the point of going to war, in defence of its own honour or interests, as regards any issues which are not justiciable within the definition laid down by these Articles, and which affect either its independent sovereignty or its ter-

ritorial integrity, or require any change in its internal laws, and with regard to which no settlement acceptable to itself has been arrived at.

The International Council.

5. The International Council shall be a continuously existing deliberative and legislative body composed of representatives of the Constituent States, to be appointed in such manner, for such periods and under such conditions as may in each case from time to time be determined by the several States.

Each of the eight Great Powers—viz., Austria-Hungary, the British Empire, France, Germany, Italy, Japan Russia and the United States of America — may appoint five representatives. Each of the other Constituent States may appoint two representatives.

Different Sittings of the Council. [1])

6. The International Council shall sit either as a Council of all the Constituent States, hereinafter called the Council sitting as a whole, or as the Council of

---

[1]) The suggested complex organisation of the International Council is required in order: (a) To prevent the Council being swamped, when it is dealing with matters not affecting Central and South America, by the representatives of the twenty independent Sovereign States of that part of the world; and (b) to maintain unimpaired the practical hegemony and the responsibility for preventing a serious war which have, in fact, devolved upon the eight Great Powers, whose adhesion to these Articles is essential to their full efficacy.

The Council for America would consist exclusively of the representatives of the twenty-one independent Sovereign States of the American

the eight Great Powers, or as the Council of the States other than the eight Great Powers, or as the Council for America, or as the Council for Europe, each such sitting being restricted to the representatives of the States thus indicated.

There shall stand referred to the Council of the eight Great Powers any question arising between any two or more of such Powers, and also any other question in which any of such Powers formally claims to be concerned, and requests to have so referred.

There shall also stand referred to the Council of the eight Great Powers, for consideration and ratification, or for reference back in order that they may be reconsidered, the proceedings of the Council for America, the Council for Europe, and the Council of the States other than the eight Great Powers.

There shall stand referred to the Council for Europe any question arising between two or more independent Sovereign States of Europe, and not directly affecting any independent Sovereign State not represented in that Council, provided that none of the independent Sovereign States not so represented formally claims to be concerned in such question, and provided that

---

Continent now associated in the Pan-American Union. Other States having dependencies on or near that Continent (viz., the British Empire in respect of the Canadian Dominion, Newfoundland, the British West Indian Islands, British Honduras, British Guiana, and the Falkland Islands; France in respect of St. Pierre and Miquelon, Guadeloupe, Martinique, and French Guiana; Holland in respect of Surinam and Curaçao; and Denmark in respect of Greenland, St. Croix, St. Thomas, and St. John) would be safeguarded by the power to require the transfer of any question to the Council of the eight Great Powers or to the Council sitting as a whole.

none of the eight Great Powers formally claims to have it referred to the Council of the eight Great Powers or to the Council sitting as a whole.

There shall stand referred to the Council for America any question arising between two or more independent Sovereign States of America, not directly affecting any independent Sovereign State not represented in that Council, provided that none of the independent Sovereign States not so represented formally claims to be concerned in such question, and provided that none of the eight Great Powers formally claims to have it referred to the Council of the eight Great Powers or to the Council sitting as a whole.

There shall stand referred to the Council for the States other than the eight Great Powers any question between two or more of such States, not directly affecting any of the eight Great Powers and which none of the eight Great Powers formally claims to have referred to the Council sitting as a whole.

The Council shall sit as a whole for:

(a) General legislation and any question not standing referred to the Council of the eight Great Powers, the Council of the States other than the eight Great Powers, the Council for Europe, or the Council for America respectively;

(b) The appointment and all questions relating to the conditions of office, functions and powers of the International High Court, of the International Secretariat, and of the President and other officers of the International Council;

c) The settlement of Standing Orders, and all ques-

tions relating to procedure and verification of powers;

(d) The financial affairs of the International Council and International High Court, the allocation of the cost among the Constituent States, and the issue of precepts upon the several Constituent States for the shares due from them.

(e) The admission of independent Sovereign States as Constituent States; and

(f) Any proposal to alter any of these Articles, and the making of such an alteration.

Membership of the Council and Voting. [1])

7. All the Constituent States shall have equal rights to participation in the deliberations of the International Council. Any Constituent State may submit to

---

[1]) The question of the relative voting power in the International Council of the forty or fifty independent Sovereign States is one of the greatest difficulty. At the Hague Conference the smaller States successfully maintained the right of all the States, even the smallest, to equality of voting power. On the other hand, the eight Great Powers, which are probably administering three-fourths of the total population of the world, disposing of seven-eigths of its governmental revenues, and controlling nine-tenths of its armed forces, will certainly not submit to be outvoted by nine of the smallest States of America or Europe.

One suggested scale of relative voting power has the unique merit of having been actually agreed to at the Hague Conference in 1907 in the form of the relative participation of the Judges of the several States in the proposed International Prize Court. Devised for such a purpose, it somewhat overvalues certain States having exceptionally large maritime interests (such as Norway), and undervalues some having small maritime interests (such as Serbia). Other minor adjustments might now have to be made.

As agreed to by the Hague Conference, the relative position of the States works out into the following scale of votes:

the International Council sitting as a whole any proposal for any alteration of International Law, or for making an enactment of new law; and also (subject to the provisions of these Articles with regard to the submission of justiciable issues to the International High

---

Austria Hungary, the British Empire, France, Germany, Italy, Japan, Russia, the United States of America	20 votes	each
Spain	12 „	
The Netherlands	9 „	
Belgium, Denmark, Greece, Norway, Portugal, Sweden, China, Roumania, Turkey	6 „	„
Argentina, Brazil, Chile, Mexico	4 „	„
Switzerland, Bulgaria, Persia	3 „	„
Colombia, Peru, Uruguay, Venezuela, Serbia, Siam	2 „	„
The other Constituent States	1 vote	„

(These may include Bolivia, Costa Rica, Cuba, Dominican Rupublic, Ecuador, Guatemala, Haiti, Honduras, Luxemburg, Montenegro, Nicaragua, Panama, Salvador, etc.).

As regards the Council for America, it may be urged that the existing Pan-American Union has equal voting. On the other hand, the United States is not likely to allow such a Council to become an effective legislature if, with four-sevenths of the population, it has only one-twenty-first of the voting power. The United States may, indeed, insist, in this Council, on an even larger relative voting power than was conceded for the Prize Court.

A possible compromise between the two views is suggested in Article 7 — the principle of equality prevailing in the Council of the eight Great Powers and the Council of the States other than the eight Great Powers, whilst in the Councils for Europe and America and in the Council sitting as a whole the adoption of a scale of voting power is proposed.

It may, however, be deemed by the eight Great Powers a sufficient safeguard of their influence that any one of them can require any question to be transferred to the Council of the eight Great Powers, and that any decision of the other Councils is required to be submitted to this Council for ratification. It may be observed that, if this view is taken, and if the forty smaller States insist on equality of voting power in the Council sitting as a whole, the result would inevitably be detrimental to its influence as a legislature; and the tendency would be for it to be superseded, in all but unimportant and ceremonial matters, by the Council of the eight Great Powers.

Court) may bring before the Council any question, dispute, or difference arising between it and any other Constituent State.

When the International Council is sitting as the Council of the eight Great Powers or as the Council of the States other than the eight Great Powers, each of the States represented therein shall have one vote only.

When the International Council is sitting as a whole or as the Council for Europe, or as the Council for America, the number of votes to be given on behalf of each State shall be as follows:

(*The scale of voting strength will require to be prescribed in the treaty.*)

Legislation subject to Ratification. [1])

8. It shall be within the competence of the International Council to codify and declare the International Law existing between the several independent Sovereign States of the world; and any such

---

[1]) The legislative powers proposed for the International Council have to be limited, at the outset, because none of the independent Sovereign States of the world, large or small, would at present undertake, in advance, to be bound by the legislation enacted by such a Council, It would be a great gain to get any International Legislation, even if subject to ratification by each State. Even when every clause not ratified had been thrown out, the volume of such legislation — all the more authorative because it had been specifically assented to — would steadily increase.

It is tentatively suggested that agreement might possibly be obtained to two carefully-safeguarded extensions of legislative capacity. On matters of secondary importance all the Constituent States might conceivably agree to be bound by an overwhelming majority, and thus

codifying enactment, when and in so far as ratified by the Constituent States, shall be applied and enforced by the International High Court.

It shall also be within the competence of the International Council from time to time, by specific enactment, to amend International Law, whether or not this has been codified; and any such enactment, when and in so far as ratified by the several Constituent States, shall be applied and enforced by the International High Court.

Whenever any Constituent State notifies its refusal to ratify as a whole any enactment made by the International Council, it shall at the same time notify its ratification of such part or parts of such enactment as it will consent to be bound by; and the International Council shall thereupon re-enact the parts so ratified by all the Constituent States, and declare such enactment to have been so ratified, and such enactment shall thereupon be aplied and enforced bij the International High Court.

When any enactment of the International Council

---

avoid the inconvenience that might be caused by a single State, perhaps out of sheer obstinacy or misapprehension, refusing to ratify.

Moreover, even when the subject matter is of more than secondary importance, the Constituent States might be willing so far to bind themselves to respect the repeated decision of an overwhelming majority as to allow that overwhelming majority, if it thought fit, to restrain, by means stopping short of war, any recalcitrant State from flouting such a repeated decision of the States of the world by any positive act which changes the „status quo".

It may be that the eight Great Powers would consent to either or both these extensions of the legislative authority of the International Council if the overwhelming majority required had always to include all thre eight Great Powers themselves.

making any new general rule of law has been ratified wholly or in part by any two or more Constituent States, but not by all the Constituent States, it shall, so far as ratified, be deemed to be binding on the ratifying State or States, but only in respect of the relations of such State or States with any other ratifying State or States; and it shall be applied and enforced accordingly by the International High Court.

(Query, add these additional articles):

Legislation on matters of secondary importance by overwhelming majorities.

8A. *When any enactment of the International Council does not affect the independent sovereignty of the territorial integrity and does not require any change in the Internal Laws of any constituent State, and has been passed by a three-fourths majority of the votes given by the representatives present and voting at the Council sitting as a whole (query, add: provided that such majority includes all the eight great powers), it shall, irrespective of ratification by the several Constituent States, and notwithstanding objection by one or more of them, be deemed to have become Law and to be binding on all the Constituent States, and shall be applied and enforced by the International High Court.*

The International High Court shall alone decide whether any enactment of the International Council affects the independent sovereignty or the territorial integrity, or requires any change in the Internal Laws of any Con-

stituent State ; and every enactment of the Councils hall be presumed not to affect the independent sovereigntyor the territorial integrity, or to require any change in the internal Laws of any Constituent State until the International High Court has decided to the contrary.

Facultative enforcement by overwhelming majority of legislation carried by overwhelming majorities even if of primary importance, and not ratified by a small minority of the minor States.

8B. *When any enactment of the International Council sitting as a whole has not received a three-fourths majority of the votes given by the representatives present and voting, or when such enactment has received such a majority but affects the independent sovereignty or the territorial integrity, or requires any change in the Internal Laws of any Constituent State, and when such enactment has not been ratified by all the several Constituent States, it shall nevertheless be within the competence of the International Council sitting as a whole, by a three-fourths majority of the votes given by the representatives present and voting (query, add : provided that such majority includes all the eight Great Powers), to refer to the International High Court for decision the question of whether any Constituent State has by any positive act changing the* status quo, *committed what would have been a contravention of the said enactment if it had been effectively made Law by the Council and applied by the Court. If the decision of the Court should be that such contravention by positive act chang-*

ing the status quo *has taken place, it shall be within the competence of the Council sitting as a whole, but only by such special majority as aforesaid, to invite the Constituent State committing such contravention to make reparation or pay compensation ; and the Council may, if it thinks fit, by the same special majority as* aforesaid, require any or all of the Constituent States to enforce its decision in the same way, as if it were a decision of the High Court by any sanction other than that of military or naval operations in the nature of war.

Non-Justiciable Issues [1])

9. When any question, difference or dispute arising between two or more Constituent States is not justiciable as defined in these Articles, and is not promptly brought to an amicable settlement and is of such a character that it might ultimately endanger friendly relations between such States, it shall be the duty of each party to the matter at issue, irrespective

[1]) This provides, as regards non-justiciable issues, for (I) a years delay in all disputes, and for their coming before the International Council; (II) the utmost possible scope for investigation, consideration and mediation, and the greatest possible opportunity for ultimate agreement between the parties; (III) where no voluntary agreement is come to, the obligatory settlement of the dispute by the International Council (a) if the Council is absolutely unanimous; (b) if it is unanimous except for one of the parties to the case; and (c) where the Council's decision affects neither the independence nor the territorial integrity, nor requires any change in the internal laws of any Constituent State, and if the enactment is carried by a threefourths majority (or by such a majority including all the eight Great Powers). (The tentatively suggested articles 16a and 16b should be considered along with this article).

Beyond that point, as regards intractable disputes of a non-justiciable character, there seems at present no chance of getting the States to agree in advance to be bound by any Supernational Authority.

of any action taken or not taken by any other party, to submit the question, difference or dispute to the International Council with a view to a satisfactory settlement being arrived at. The Council may itself invite the parties to lay any such question, difference or dispute before the Council, or the Council may itself take any such matter at issue into its own consideration.

The Constituent States hereby severally agree and bind themselves under no circumstances to address to any other Constituent State an ultimatum or anything in the nature of a threat of forcible reprisals or naval or military operations, or actually to commence hostilities against such State, or to violate its territory, or to attack its ships, otherwise than by way of repelling and defeating a forcible attack actually made by naval or military force, before a matter in dispute, if not of a justiciable character as defined in these Articles, has been submitted to or taken into consideration by the International Council as aforesaid for investigation, modification and report, and during a period of one year from the date of such submission or consideration.

The International Council may appoint a Permanent Board of Conciliators for dealing with a l such questions, differences or disputes as they arise, and may constitute the Board either on the nomination of the several Constituent States or otherwise, in such manner, upon such conditions and for such term or terms as the Council may decide.

When any question, difference or dispute, not of

a justiciable character as defined in these Articles, is submitted to or taken into consideration by the International Council as aforesaid, the Council shall, with the least possible delay, take action, either (1) by referring the matter at issue to the Permanent Board of Conciliators, or (2) by appointing a Special Committee, whether exclusively of the Council or otherwise, to inquire into the matter and report, or (3) by appointing a Commission of Inquiry to investigate the matter and report, or (4) by itself taking the matter into consideration.

The Constituent States hereby agree and bind themselves, whether or not they are parties to any such matter at issue, to give all possible facilities to the International Council, to the Permanent Board of Conciliators, to any Committee or Commission of Inquiry appointed by either of them, and to any duly accredited officer of any of these bodies, for the successful discharge of their duties.

When any matter at issue is referred to the Board of Conciliation, or to a Special Committee, or to a Commission of Inquiry, such Board, Committee or Commission shall, if at any time during its proceedings it succeeds in bringing about an agreement between the parties upon the matter at issue, immediately report such agreement to the International Council; but, if no such agreement be reached, such Board Committee or Commission shall, so soon as it has finished its inquiries, and in any case within six months, make a report to the International Council stating the facts of the case and making

any recommendations for a decision that are deemed expedient.

When a report is made to the International Council by any such Board, Committee or Commission that an agreement has been arrived at between the parties, the Council shall embody such agreement with a recital of its terms, in a resolution of the Council.

When any other report is made to the Council by any such Board Committee or Commission, or when the Council itself has taken the matter at issue into consideration, the Council shall, after taking all the facts into consideration, and within a period of three months come to a decision on the subject, and shall embody such decision in a resolution of the Council. Such resolution shall, if necessary be arrived at by voting, and shall be published, together with any report on the subject, in the Official Gazette.

A resolution of the Council embodying a decision settling a matter at issue between Constituent States shall be obligatory and binding on all the Constituent States, inlcuding all the parties to the matter at issue, if either it is passed unanimously by all the members of the Council present and voting; or (*query, add: it is passed with no other dissentient present and voting than the representatives of one only of the States wich have been parties in the case*), or where the proposed enactment does not affect the independent sovereignty or the territorial integrity, nor require any change in the internal laws of any State, and where such enactment shall have been assented to

by a three-fourth majority of the votes given by the representatives present and voting (*query, add: and such majority includes all the eight Great Powers*).

The International Secretariat.

10. There shall be an International Secretariat, with an office permanently open for business, with such a staff as the International Council may from time to time determine.

It shall be the duty of the International Secretariat to make all necessary communications on behalf of the International Council to States or individuals; to place before the President to bring before the Council any matter of which it should have cognisance; to organise and conduct any inquiries or investigations ordered by the Council; to maintain an accurate record of the proceedings of the Council; to make authentic translations of the resolutions and enactments of the Council, the report of the proceedings, and other documents, and to communicate them officially to all the Constituent States; and to publish for sale an Official Gazette and such other works as the Council may from time to time direct.

Subject to any regulations that may be made by the International Council, the International Secretariat shall take charge of and be responsible for (a) the funds belonging to or in the custody of the International Council and the International High Court; (b) the collection of all receipts due to either of them; and (c) the making of all authorised payments.

The International High Court.

11. The International High Court shall be a permanent judicial tribunal, consisting of fifteen Judges, to be appointed as hereinafter provided. Subject to these Articles it shall, by a majority of Judges sitting and voting, control its own proceedings, determine its sessions and place of meeting, settle its own procedure, and appoint its own officers. It may, if thought fit, elect one of its members to be President of the Court for such term and with such functions as it may decide. Its members shall receive an annual stipend of ...., whilst if a President is elected he shall receive an additional sum of....... The Court shall head and decide with absolute independence the issues brought before it in conformity with these Articles; and shall in each case pronounce, by a majority of votes, a single judgement of the Court as a whole, which shall be expressed in separate reasoned statements by each of the Judges sitting and acting in the case. The sessions of the Court shall be held, if so ordered, notwithstanding the existence of a vacancy or of vacancies among the Judges; and the proceedings of the Court shall be valid and the decision of a majority of the Judges sitting and acting shall be of full force, notwithstanding the existence of any vacancy or vacancies or of the absence of any Judge or Judges.

(Query, add: In any case at issue between Constituent States the Judge or Judges nominated by one or more of such States shall (unless all the litigant States otherwise agree) take no part in the case).

The Judges of the Court.

12. The Judges of the International High Court shall be appointed for a term of five (*query, seven*) years by the International Council sitting as a whole, in accordance with the following scheme. Each of the Constituent States shall be formally invited to nominate one candidate, who need not necessarily be a citizen or a resident of the State by which he is nominated. The eight candidates severally nominated by the eight Great Powers shall thereupon be appointed. The remaining seven Judges shall be appointed after selection by exhaustive ballot from among the candidates nominated by the Constituent States other than the eight Great Powers. On the occurrence of a vacancy among the Judges nominated by the eight Great Powers, the State which had nominated the Judge whose seat has become vacant shall be invited to nominate his successor, and the candidate so nominated shall thereupon be appointed. On the occurrence of a vacancy among the other Judges, each of the Constituent States other than the eight Great Powers shall be invited to nominate a candidate to fill the vacancy; and the International Council sitting as a whole shall, by exhaustive ballot, choose from among the candidates so nominated the person to be appointed.

(Query, add: but so that at no time shall more than ono (or two) of the Judges be the nominees of any one State).

A Judge of the International High Court shall not

be liable to any legal proceedings in any tribunal in any State and shall not be subjected to any disciplinary action by any Government, in respect of anything said or done by him in his capacity as Judge; and shall not during his tenure of office be deprived of any part of the emoluments or privileges of his office. A Judge of the International High Court may be removed from office by a resolution of the International Council sitting as a whole, carried by a three-fourths majority.

The Court Open only to State Governments.

13. The International High Court shall deal only with justiciable questions, as defined in these Articles, at issue between the national Governments of independent Sovereign States, and shall not entertain any application from or on behalf of an individual person, or any group or organisation of persons, or any company, or any subordinate administration, or any State not independent and sovereign. The International High Court may, if it thinks fit (*query, with the consent of all parties*), deal with a suit brought by a Constituent State against an independent Sovereign State which is not a Constituent State; or with a suit between two or more such States.

Justiciable Issues.

14. The justiciable questions with which the International High Court shall be competent to deal shall be exclusively those falling within one or other of the following classes, viz.:

(a) Any question of fact which, if established, would be a cause of action within the competence of the Court;

(b) Any question as to the interpretation or application of any international treaty or agreement duly registered as provided in these Articles, or of International Law, or of any enactment of the International Council; together with any alleged breach or contravention thereof.

(c) Any question as to the responsibility or blame attaching to any independent Sovereign State for any of the acts, negligences or defaults of its national, or local Government officers, agents or representatives occasioning loss or damage to a State other than their own, whether to any of the citizens, companies or subordinate administrations of such State, or to its national Government; and as to the reparation to be made, and the compensation to be paid, for such loss or damage;

(d) Any question as to the title, by agreement, prescription, or occupation, to the sovereignty of any place or district;

(e) Any question as to the demarcation of any part of any national boundary;

(f) Any question as to the reparation to be made, or the amount of compensation to be paid, in cases in which the principle of indemnity has been recognised or admitted by all the parties;

(g) Any question as to the recovery of contract debts claimed from the Government of an independent Sovereign State by the Government of another independent

Sovereign State, as being due to any of its citizens, companies or subordinate administrations or to itself.

(h) Any question which may be submitted to the Court by express agreement between all the parties to the case.

(*Query, add :* (*i*) *Any question not falling witthin any of the classes above enumerated, which may be referred to the Court by the International Council by a majority of votes* (*or by a three-fourths majority, or by a three-fourths majority including all the eight Great Powers*).

The question of whether or not an issue is justiciable within the meaning of these Articles shall be determined solely by the International High Court, which may determine such a question whether or not formal objection is taken by any of the litigants.

If any State, being a party to any action in the International High Court, objects that any point at issue is not a justiciable question as herein defined, the objection shall be considered by the Court; and the Court shall, whether or not the objecting State enters an appearance or argues the matter, pronounce upon the objection, and either set it aside or declare it well founded.

It shall be within the competence of the International High Court, with regard to any justiciable question in respect of which it may be invoked by one or more of the parties, summarily to enjoin any State whether or not a party to the case, to refrain from taking any specified positive action or to discontinue any specified positive action already begun, or to cause to be discontinued any specified positive action begun by any per-

son, company or subordinate administration within or belonging to such State, which in the judgment of the Court is designed or intended, or may reasonably be expected to change the *status quo* with regard to the question at issue before the Court, or seriously to injure any of the parties to the case. Any such injunction of the International High Court shall be binding, and shall be enforceable, in the same way as a judgment of the Court, in the manner hereinafter described.

Immediate Publicity for all treaties, existing and future. [1])

15. No treaty or agreement between two or more independent Sovereign States shall be deemed to confer any right to invoke the International High Court or shall be treated as valid, or be in any way recognised by the International Council or the International High Court, or shall be held to confer any rights, to impose any obligations, or to change the status or legal rights of any person, company, subordinate administration, district or State, unless a duly authenticated copy of such Treaty or Agreement has been deposited by one or all of the States that are parties to it, in the Registry of the International High Court, within twelve months from the date of these Articles, in ac-

[1]) It may perhaps be left to the rules as to registration, to be made by the International High Court, to provide for securing that the Treaties or Agreements presented for registration by one of the parties thereto shall be duly authenticated copies and translations, and accepted as correct by the other party or parties, in such a way as to prevent any question subsequently arising as to the validity of the bilateral obligation purporting to be created.

cordance with any rules that may from time to time be made by the Court for this purpose; or in the case of a Treaty or Agreement hereafter made, within three months from the date of such Treaty or Agreement.

It shall be the duty of the officer in charge of the Registry immediately after deposit to allow the duly accredited representative of any Constituent State to inspect and copy any Treaty or Agreement so deposited; and promptly to communicate a copy to the International Secretariat for publication in the Offical Gazette.

Undertaking to submit all justiciable questions to the International High Court.

16. The Constituent States severally undertake and agree to submit to the International High Court for trial and judgment every question, difference or dispute coming within the definition of a justiciable question as laid down by these Articles that may arise between themselves and any other independent Sovereign State or States; and at all times to abstain, in respect of such questions, from anything in the nature of an ultimatum; from any threat to take unfriendly or aggressive action of any kind with a view to redressing the alleged grievance or punishing the alleged wrongdoing; from any general mobilisation; and from any violation of the territory of any other State or attack on the ships of such State or other military or naval operations, or other action leading or likely to lead to war.

(*Query; insert these two additional Articles*):

Provision for Abrogation of obsolete treaties.[1]

16*a*. *Provided that any Constituent State may at any time, whether before or after any question, dispute or difference has arisen on the subject with one or more other States, claim to have it declared that any Treaty or Agreement to which it is a party has become obsolete, wholly or in part, by reason of the subsequent execution of another Treaty or Agreement by which the earlier Treaty or Agreement has been substantially abrogated, or by rea-*

---

[1]) It seems as if some such proviso as is here tentatively suggested were required, if all existing Treaties and Agreements are to be registered and made the basis for potential legal proceedings before the International High Court. It has not always been customary in Treaties specifically to repeal or abrogate the provisions of former treaties; and there is hardly ever any limit set to their endurance. There is no saying what weird cases might not be founded on the various clauses of the Treaty of Westphalia (1648) or on those of the Treaty of Utrecht (1713), or on one or other of the tens of thousands of uncancelled documents, all solemnly signed and sealed, and professedly part of the "public law" of Europe, that might be fished up out of the Chancellories of Europe for registration and potential enforcement in the International High Court. To enable disputes as to Treaties to be decided by a judicial tribunal is the very first object of all proposals of this nature. Yet a vast number of the existing Treaties are, in fact, wholly obsolete. Provision ought to be made somehow for deciding, otherwise than by their repudiation by one party, which of them must be declared to have become null and void; and it is suggested that this is a matter for decision, case by case, by the International Council representing the States of the world. An alternative course — which might, however, so choke the machinery as to prevent the Supernational Authority even getting under way — would be to provide for some impartial scrutiny and consideration of all Treaties and Agreements when they are presented for registration, in order to admit to registration only those deemed to be still in full force.

son of one or other independent Sovereign State concerned in such Treaty or Agreement having ceased to exist as such, or by reason of such a change of circumstances that the very object and purpose for which all the parties made the Treaty or Agreement can no longer be attained. When such a claim is made by either of the parties to a question, dispute of difference, either party may, instead of submitting the question, dispute or difference as a justiciable issue to the International High Court, in the alternative bring before the International Council sitting as a whole its claim to have the Treaty or Agreement declared to be obsolete, wholly or in part; and shall at the same time submit the question, dispute or difference as a non-justiciable issue to the International Council sitting as a whole.

The Council shall promptly take into consideration any claim by a Constituent State to have any Treaty or Agreement declared obsolete whether or not any question, dispute or difference has arisen in connection with the subject, and shall take such steps as it may deem fit to ascertain the facts of the case, and may on any of the grounds aforesaid decide by resolution (query: passed by a three-fourths majority, or a three-fourths majority including all the eight Great Powers), that the said Treaty or Agreement is wholly or in part obsolete and ought to be abrogated, and in that case the said Treaty or Agreement shall be deemed to have been abrogated to such extent and from such date, and subject to such conditions as may be specified in the resolution of the Council.

If the Council passes such a resolution as aforesaid, and if any question, dispute or difference has been sub-

mitted to the Council in connection with the subject, the Council shall thereupon promptly deal with the question, dispute, or difference as a non-justiciable issue in conformity with these Articles.

Provision for cases in which International Law is Vague, Uncertain, or Incomplete.[1])

16B. *Provided also that when any question, dispute or difference has arisen between two or more Constituent States, and such questions, dispute or difference may be deemed to be a justiciable issue as defined in these Articles, any of the parties to such issue may, before it has been submitted to the International High Court, take exception to its being so submitted, on the ground that the International Law applicable to such issue is so vague, or so uncertain, or so incomplete as to render the strict application thereof to the issue in*

---

[1]) It seems necessary to provide also for cases which, although apparently justiciable issues because there exists a certain amount of International Law dealing with the subject, could not equitably or properly be decided by the International High Court upon such law owing to the vagueness, the uncertainty, or the incompleteness thereof. It is therefore tentatively suggested that it might be allowed to a Constituent State to take exception to a reference to the Court, and to submit the issue to the International Council on this ground, asking at the same time for a decision of the Council upon the exception. The Council could then by an overwhelming majority, decide whether the exception is well taken. In that case the Council would then have to decide either to lay down new or additional principles of International Law applicable to the question, and remit the question with such new or additional principles to the High Court for trial as a justiciable issue. In the alternative, if it does not by such overwhelming majority decide to enact new International Law, the Council shall deal with the question as a non-justiciable issue.

question impracticable or inequitable. The Constituent State taking such exception shall thereupon immediately submit the question, dispute or difference to the International Council instead of to the International High Court, and shall request the Council in the first place to consider and decide whether the exception is justly taken.

If the Council decides by resolution passed by a three-fourths majority (Query, add: including all the eight Great Powers) that the exception is justly taken, no proceedings shall be taken on the issue in the International High Court. The Council shall thereupon promptly decide by resolution either to formulate new and additional principles of International Law applicable to the issue, which (Query, add: if enacted by a three-fourths majority, or by a three-fourth majority including all the eight Great Powers) shall be referred to the International High Court with instructions to decide the question, dispute or difference in accordance therewith; or the Council shall in the alternative, promptly deal with the question, dispute or difference as a non-justiciable issue in conformity with these Articles.

Enforcement of the Decrees of the Court.

17. When in any case upon which judgment is given by the International High Court, the Court finds that any of the parties to the case has, by act, negligence, or default, committed any breach of international obligation, whether arising by Treaty or

Agreement, or by International Law, or by inactment of the International Council in accordance with these Articles, the Court may simply declare that one or other litigant State is in default, and leave such State voluntarily to make reparation; or the Court may, in the alternative, itself direct reparation to be made or compensation to be paid for such wrong, and may assess damages or compensation, and may, either by way of addition to damages or compensation, or as an alternative, impose a pecuniary fine upon the State declared in default, hereinafter called the recalcitrant State; and may require compliance with its decree within a specified time under penalty of a pecuniary fine, and may prescribe the application of any such damages, compensation, or fine.

In the event of non-compliance with any decision or decree or injunction of the International High Court, or of non-payment of the damages, compensation, or fine within the time specified for such payment, the Court may decree execution, and may call upon the Constituent States, or upon some or any of them, to put in operation, after duly published notice, for such period and under such conditions as may be arranged, any or all of the following sanctions, viz:

(a) To lay an embargo on any or all ships within the jurisdiction of such Constituent State or States registered as belonging to the recalcitrant State;

(b) To prohibit any lending of capital or other moneys to the citizens, companies, or subordinate

administrations of the recalcitrant State, or to its national Government;

(c) To probihit the issue or dealing in or quotation on the Stock Exchange or in the Press of any new loans, debentures, shares, notes or securities of any kind by any of the citizens, companies or subordinate administrations of the recalcitrant State, or of its national Government;

(d) To prohibit all postal, telegraphic, telefonic, and wireless communication with the recalcitrant State;

(e) To prohibit the payment of any debts due to the citizens, companies or subordinate administrations of the recalcitrant State, or to its national Government; and, if thought fit, to direct that payment of such debts shall be made only to one or other of the Constituent Governments, which shall give a good and legally valid discharge for the same, and shall account for the net proceeds thereof to the International High Court;

(f) To prohibit all imports, or certain specified imports, coming from the recalcitrant State, or originating within it;

(g) To prohibit all exports, or certain specified exports, consigned directly to the recalcitrant State, or destined for it;

(h) To prohibit all passenger traffic (other than the exit of foreigners), whether by ship, railway, canal or road, to or from the recalcitrant State;

(i) To prohibit the entrance into any port of the Constituent States of any of the ships registered as

belonging to the recalcitrant State, except so far as may be necessary for any of them to seek safety, in which case such ship or ships shall be interned;

(j) To declare and enforce a decree of complete nonintercourse with the recalcitrant State, including all the above-mentioned measures of partial non-intercourse;

(k) To levy a special export duty on all goods destined for the recalcitrant State, accounting for the net proceeds to the International High Court;

(l) To furnish a contingent of warships to maintain a combined blockade of one or more of the ports, or of the whole coastline of the recalcitrant State.

The international High Court shall arrange for all the expenses incurred in putting in force the above sanctions, including any compensation for loss thereby incurred by any citizens, companies, subordinate administrations or national Governments of any of the Constituent States other than the recalcitrant State, to be raised by a levy on all the Constituent States in such proportions as may be decided by the International Council; and for the eventual recovery of the total sum by way of additional penalty from the recalcitrant State.

When on any decree or decision or injunction of the International High Court execution is ordered or when any sanction or other measure ordered by the Court is directed to be put in operation against any Constituent State, it shall be an offence against the comity of nations for the State against which

such decree, decision, injunction or execution has been pronounced or ordered or against which any sanction or other measure is directed to be enforced, to declare war, or to take any naval or military action or to violate the territory or attack the ships of any other State or to commit any other act of aggression against any or all of the States so acting under the order of the Court; and all the other Constituent States shall be bound, and do hereby pledge themselves, to make common cause with the State or States so attacked, and to use naval and military force to protect such State or States, and to enforce the orders of the International High Court, by any warlike operations that may for the purpose be deemed necessary.

IV. DÉVELOPPEMENT DE LA CONFÉRENCE DE LA HAYE

LE CONTRAT SOCIAL DES NATIONS.

PAR LE

PROF. ANDRÉ DE MADAY, NEUCHÂTEL (SUISSE).

UNE QUESTION PRÉALABLE.
PROGRAMME MAJEUR ET PROGRAMME MINEUR.

Tous les vrais amis du progrès souhaitent une paix durable voir même définitive par la création d'une fédération mondiale armée de pouvoir législatif, judiciaire et exécutif. Mais cette paix définitive garantie par la Fédération des Nations, comment l'organiser et comment arriver à la constituer? Et que faire si, aujourd'hui encore la réalisation de la fédération apparaît comme un idéal lointain ou tout au moins incertain. Faut-il l'abandonner en la réléguant au domaine des chimères pour ne s'occuper que de l'amélioration pratique des institutions si imparfaites — hélas — du droit international actuellement en vigueur? Ou bien faudrait-il, d'après le principe du „tout ou rien" se désintéresser du replatrage des règles tant de fois violées du droit des gens pour rédamer l'abolition immédiate du militarisme par le désarmement universel et par la constitution de la Fédération mondiale?

Suivant qu'on adopte l'un ou l'autre des deux principes, la façon d'envisager les problèmes concrets du pacifisme sera différent. Nous allons citer comme ex-

emple le problème du pouvoir judiciaire international. Comment l'organiser? Quelles doivent être ses compétences, ses organes, les règles de sa constitution et le choix des juges? La réponse à donner sera toute différente, suivant que l'on a en vue la constitution définitive de la Société des Nations sur base fédérative et disposant des moyens coercitives pour garantir l'exécution de la volonté commune ou bien simplement des réformes du droit international actuel. Si l'on ne sépare pas ces deux points de vue, la confusion et les malentendus sont inévitables. Or, si nous voulons formuler un programme clair, compréhensible à tout le monde et destiné à être discuté dans tous les milieux, il faut éviter à tout prix les équivoques. Je ne vois qu'un seul moyen pour y arriver.

Il faut, dans nos propositions et résolutions, chaque fois où pareille distinction s'impose, établir un *programme maximum* et un *programme minimum* comme le font les partis socialistes pour leurs révendications. Le programme maximaliste sera établi en vue du but final que nous nous proposons d'atteindre: la Fédération des Nations. Le programme minimaliste par contre comprendra les réformes compatibles avec l'état actuel des choses, réformes qu'on peut réaliser en perfectionnant les institutions existantes et sans entreprendre une transformation radicale du rapport entre les Nations. Il est à espérer que la séparation des deux programmes (majeur et mineur) permettra à tous ceux qui en désaccord au sujet de la *possibilité* de telle ou telle réforme sont cependant d'accord sur sa *désirabilité*, affirmer hautement cet accord.

Dans l'exposé qui va suivre nous nous conformerons à la règle que nous venons de proposer, en spécifiant chaque fois où nous recommandons une solution, si elle nous paraît faire partie du programme mineur ou du programme majeur.

I.

LE PRINCIPE MAJORITAIRE.

Nous sommes de ceux qui se déclarent résolument hostiles au culte des autorités dans la littérature politique et sociale. Nous croyens que l'une des imperfections de notre civilisation, et non des moindres, c'est de jeter trop souvent des regards en arrière, vers le passé, et de regarder trop peu en avant ,vers la route que nous devons suivre. Les lettres mortes de livres classiques réligieux ou laïques tuent en nous l'esprit qui vivifie et notre élan vers le progrés brise ses ailes contre la paroi de préjugés que jadis un génie croyait être des vérités.

Mais il ne faut rien exagérer. Si le culte des autorités anciennes est mauvais, il est d'autre part indéniable que les livres de nos prédécesseurs sont souvent meilleurs que ceux de nos contemporains. Combien de fois ne devons pas regretter par exemple qu'il y ait à notre époque si peu d'écrivains ayant le feu sacré des Encyclopédistes, la clarté de leurs idées, la hardiesse de leurs systèmes et le courage de leur optimisme dans un avenir meilleur de l'Humanité!

Il faut l'avouer que dans certains cas un Montes-

quieu, un Rousseau, un Boulanger, un Helvetius ou un Condocret ont posé les problèmes d'une façon tellement claire et précise, que malgré l'espace de temps qui nous sépare d'eux, nous ne saurions trouver une formule plus heureuse pour l'entrée en matière à certains sujets que celle qu'ils ont adopté 1). Tel est le cas par exemple pour le problème qui nous intéresse à présent.

Rousseau avait jadis posé les principes de l'association des individus. Notre époque se voit en face du problème de l'association des peuples. Ceux qui désirent fonder la Société des Nations, se heurtent aux mêmes difficultés que Rousseau avait rencontré en voulant rédiger la charte des droits de l'homme. „Trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même, et reste aussi libre qu'auparavant" tel est — selon Rousseau — le problème fondamental dont le Contrat social doit apporter la solution.

Or, il est intéressant de constater que les idées du puissant génie de Rousseau qui ont servi de base à la „Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen" peuvent aujourd'hui encore, en ce qu'elles ont de pratique, nous servir de guide quand nous voulons établir le contrat social de l'humanité. Nous n'avons

1) C'est une considération analogue qui a amené l'éminent historica de la Révolution: A. Aulard a publié une brochure sur „La paix future d'après la révolution française et Kant." Paris 1915.

qu'à appliquer aux Etats les règles que Rousseau a proposé aux individus.

L'une des questions fondamentales que le problème du pacte social des Nations comporte c'est le rapport juridique entre le tout et ses parties, entre la Société des Nations et les Etats qui la composent.

Comment résoudre dans la Société des Nations, le conflit résultant de l'antagonisme naturel qui oppose la communauté aux unités qui en font partie? Comment concilier la liberté de ceux-ci avec l'intérêt suprême que représente celui-là? Où poser la limite qui doit garantir à la volonté commune son caractère souverain sans porter cependant atteinte à la souveraineté des Nations fédérés.

Nous voyons la réponse à ces questions dans le *principe majoritaire* posé par Rousseau.

Les conférences de La Haye que nous pouvons considérer — en employant la terminologie russe — comme le „préparlement" de l'Humanité souffrent de ce que M. Henri Lafontaine, le président du Bureau international de la Paix, a nommé le *„fétichisme de l'unanimité"*. Seules les décisions prises à l'unanimité des délégués de tous les Etats ont force obligatoire! Ce système est-il admissible? C'est en vertu de ce système qu'on a dû renoncer à instituer dans le droit international l'arbitrage obligatoire malgré qu'un projet défini et complet sur l'arbitrage obligatoire ait été voté à la deuxième Conférence de La Haye par 32 voix contre 9 et 3 abstentions! 1). Il est évident dans ces conditi-

1) Les 32 Etats dont les délégues ont voté *oui* comptent 1200 millions d'habitants, ceux dont les délégués ont voté *non*, 220

ons que le principe de l'unanimité ne correspond pas aux intérêts des peuples qui désirent former la Société des Nations. Mais peut-on abandonner ce principe sans porter atteinte à la souveraineté dont chaque nation est si fière et sans menacer l'indépendance qui est la raison d'être de chaque Etat? Nous trouvons la réponse en ouvrant le „Contrat Social", l'œuvre classique de celui qui fut le porte-parole le plus éloquent de la souveraineté de l'individu.

„Il n'y a qu'une seule loi — dit Rousseau — qui, par sa nature, exige un consentement unanime; c'est le pacte social...... Si donc, lors du pacte social, il s'y trouve des opposants, leur opposition n'invalide pas le contrat, elle empêche seulement qu'ils n'y soient compris; ce sont des étrangers parmi les citoyens...... Hors ce contrat primitif, la voix du plus grand nombre oblige toujours tous les autres *c'est une suite du contrat même*".

Cette même appréciation est applicable à la Société des Nations.

C'est une suite du contrat même que la volonté de la majorité fait loi. *Il faudra donc inscrire au programme minimum du pacificisme le postulat du principe majoritaire pour les assemblées délibératives, spécialement pour les Conférences de La Haye.* On pourra au besoin atténuer la portée de ce principe en y appliquant la maxime suivante de Rousseau: „Plus les délibérations sont importantes et grâves, plus l'avis qui

---

millions d'habitants, et ceux qui se sont abstenus, 95 millions d'habitants.

l'emporte doit approcher de l'unanimité". Dans cet esprit on pourrait exiger comme condition de la validité des décisions de la Conférence de La Haye une majorité des deux tiers ou des trois quarts, principe admis de nos jours dans de nombreux statuts et constitutions.

L'adoption du principe majoritaire pour les décisions du préparlement des Nations nous apparait comme un postulat *minimum* aussi longtemps que l'exécution des décisions de cette assemblée ne sont pas garanties par des sanctions efficaces et suffisantes. Or Paul Otlet a pleinement raison de souligner le fait que l'établissement d'une Société des Nations à base juridique n'implique ni l'institution de sanctions destinées à donner une force effective aux décisions ce cette Société ni la suppression légale du droit de la guerre. Il en serait autrement, si les Etats qui se sont opposés à l'adoption d'une règle juridique pourraient être contraints par la force à se soumettre à la loi commune. Le principe majoritaire appliqué à des décisions dont l'exécution est garantie par la force, voilà un idéal encore lointain dont la réalisation devra être rangée décidément parmi les postulats du programme *maximum*.

II.

ÉGALITÉ DES NATIONS.

Le projet d'un Code de droit public international adopté par le 7e Congrès universel de la Paix à Budapest, en 1896 proclame à l'art. 14: „*Les nations sont souveraines et égales*". Le 18e Congrès universel de la

Paix tenu à Stockholm en 1910, a réclamé conformément au principe inscrit à l'article cité, une égale représentation des Etats à la Conférence de La Haye et dans la composition de la commission internationale préparatoire à la 3e Conférence de La Haye. Appliqué à la pratique, le principe de l'égalité des Nations signifie le *vote égal* dans les réunions délibératives internationales.

Le „vote égal", c'est à dire que chaque Etat souverain, qu'il soit petit ou grand, faible ou fort, doit être considéré comme l'égal de tous les autres, avec le droit à la même considération juridique — y a-t-il de principe plus naturel? et n'est-ce pas une vérité de La Palice que d'en faire un principe?

Le problème n'est pas si simple car il se pose différemment pour le programme *maximum* et pour le programme *minimum*. Avant d'examiner la question à ces deux points de vue, remarquons que l'histoire comme les idées ont apporté leur contribution au système qui accorde une représentation inégale aux Etats formant une confédération.

Le principe d'accorder dans une confédération plus de troits et plus d'influence aux uns qu'aux autres a été trés répandu dans le passé quand l'idée de l'Egalité n'avait pas encore bien pénétré dans les esprits. En ne citant que la Ligue Hanséatique ou l'ancienne Confédération suisse comme exemples, nous pouvons constater que dans les fédérations d'antan tous les genres d'inégalités étaient admis. A côté des Cantons ou des villes jouissant de tous les droits sans réserve et ayant voix délibérative dans les assemblées il y avait des

pays ou villes alliés n'ayant que la voix consultative et des confédérés protégés ou sujets n'ayant pas du tout voix au chapitre. Mais toutes ces inégalités avaient une origine historique; c'est le jeu des forces sociales qui les a crée: elles n'étaient nullement la mise en pratique d'une théorie politique quelconque.

La paternité de l'idée de consacrer l'inégalité des Nations confédérés par une théorie et d'en faire un principe appartient, parait-il, au quaker William Penn qui vécut au 17e siècle. Il voulait faire dépendre le nombre de voix dont chaque Etat devait disposer dans l'assemblée fédérale, de sa puissance économique, en calculant celle-ci d'après le revenu du sol, l'exportation et l'importation, les impôts, etc.

L'idée de Penn fut reprise de nos jours — avec des modifications dans les détails — par plusieurs auteurs parmi lesquels Umano, Rignano et Paul Otlet. Tous les trois auteurs étudient les principes de l'organisation du „pouvour législatif international", un problème qui rentre certainement dans le cadre du programme *maximum*.

Umano désire que chaque nation ait à l'Assemblée Internationale des représentants „en nombre proportionnel à ses forces collectives *cérébrales*, *musculaires* et *économiques*", c'est à dire „en nombre proportionnel à la force moyenne d'*industrie*, de *population* et de *richesse*".

Paul Otlet prévoit un pouvoir législatif international exercé par un Parlement formé de deux assemblées: une Chambre basse et une Chambre haute et par un Conseil international des Etats. La Chambre

huate serait une sorte de représentations professionnelle des associations internationales et non pas une représentation par Etat; nous pouvons donc la laisser de côté. Il en est autrement pour les deux autres organes du pouvoir législatif: la Chambre basse et le Conseil des Etats; ces deux organes ont cela de commun que les Etats fédérés sont représentés dans chacun avec puissance de vote proportionnel à un „équivalent” „basé sur leur *population*, l'étendue de leur *territoire*, l'intensité de leur *vie économique* et le degré de leur *culture générale*”.

Enfin Eugenio Rignano propose pour le parlement international une représentation proportionnelle à la *population* et à la force économique de l'Etat, dont l'indice le plus sur est fourni — selon l'auteur — par la *richesse individuelle moyenne*. Pour avoir le nombre des représentants auxquels chaque Etat aura droit, Rignano propose donc de multiplier le chiffre de la population par la racine carrée du chiffre indiquant la richesse moyenne individuelle.

Examinons ces trois projets au point de vue du programme *maximum*. Les trois projets prévoient un développement considérable et à l'heure actuelle imprévu du droit international à un degré qui suppose la limitation de la souveraineté des Etats modernes par une Confédération qui leur sera superposeé. Nous sommes d'accord avec les auteurs non seulement pour souhaiter le création de cette Confédération des Nations, mais aussi pour soutenir tout mouvement politique qui pourrait nous y menei. Mais là où nous ne sommes plus d'accord avec eux, c'est lorsqu'il s'agit de

présenter des postulats en vue de l'organisation du pouvoir législatif de la Confédération des Nations.

De deux choses l'une. Ou bien les Etats fédérés réuniront à garder intact leur souveraineté et leur indépendance; dans ce cas ils doivent avoir des droits égaux, et le *même nombre de voix*. Ou bien les Etats se laisseront, entre certaines limites bien entendu, incorporer à la Confédération, de sorte que le pouvoir législatif fédéral ne sera plus le répresentant des Etats mais le représentant de la totalité des citoyens qui habitent le territoire de la Confédération; dans ce cas la représentation de chaque Etat sera nécessairement *proportionnel au nombre de ses habitants*. Les deux Chambres de l'Assemblée fédérale suisse sont constituées d'après ces deux règles [1]): *il n'y a pas d'autres solutions qui soient démocratiques*.

En effet en examinant de plus près ces trois projets il apparaît qu'ils portent atteinte à la loi fondamentale de la démocratie: au suffrage universel! Il suffit, pour s'en rendre compte, de lire les arguments que les auteurs invoquent pour faire accepter par le public les étranges bases du droit de vote qu'ils proposent. „Nous ne parlons pas — dit Umano [2]) — de l'erreur (sic) d'établir le nombre des représentants en tenant compte seulement du chiffre de la population de chaque nation, parce qu'alors le gouvernement international tomberait dans les mains des imbéciles qui sont

---

[1]) Egalité de voix pour chaque canton au Conseil des Etats, voix proportionnelles au nombre des habitants au Conseil National.

[2]) *Umano*: Essai de Constitution internationale, Paris 1907, p. 74.

et réalité les plus nombreux et abondent dans les nanions qui ont plus de population".

Partout, dans tous les pays on a invoqué ce même argument contre le suffrage universel! Il faut donc protester avec énergie contre ces tentatives conscientes ou inconscientes qui essaient d'introduire dans la vie internationale le vote plural ou d'autres inégalités politiques dont l'Humanité est en train de se débarrasser définitivement sur le terrain national.

Après avoir examiné la question du point de vue du programme maximum, envisageons-le à présent au point de vue du programme *minimum*. En prévoyant une évolution des Conférences de La Haye vers une forme juridique qui fera d'elles la Diète des Nations, a-t-on intérêt de réclamer l'abandon du principe de l'égalité des nations? Doit-on approuver dans la composition d'institutions internationales déjà existantes, telles que la Cour internationale des prises par exemple, la différence qu'on a établie entre les grandes puissances et les autres Etats? Doit-on, dans l'intérêt d'une paix durable, faire au nom du Droit, des concessions à la Force? Doit-on pour garantir une paix durable sacrifier les petites nations aux grandes?

Il y a des auteurs qui répondent à ces questions par l'affirmative: le professeur Rignano par exemple qui veut assurer la prépondérance aux nations plus grandes et plus riches au dépens des nations petites ou pauvres. Pour recommander son système, M. Rignano oppose aux spéculations théoriques d'Umano un système de constitution déjà existant et qui, selon lui, pourrait servir de modèle. „Ce qui compte davantage, s'écrie-t-

il, (que les théories d'Umano et consorts) c'est une thèse qui a déjà véçu son application dans le Bundesrat ou Conseil fédéral de l'Empire Allemand".

L'enthousiasme de M. Rignano pour un „Bundesrat" (sic) européen établi d'après le modèle de la constitution de l'Empire Allemand où les différents Etats confédérés ont suivant leur puissance une représentation très inégale, nous laisse froid.

Et si M. Rignano, pour recommander son système, nous rappelle naïvement que d'après la constitution allemande la Prusse dispose de 20 voix sur 58 et qu'il suffit, pour qu'elle ait la majorité, qu'elle s'assure 10 autres votes de la part de quelques autres Etats, nous répondrons que la perspective d'une pareille hégémonie dans la Société des Nations ne nous sourit guère. Et nous sommes persuadés que tous les partisans de la paix durable partageront notre avis.

Mais, nous répondront les opportunistes et ceux qui s'inclinent toujours devant les situations acquises, si vous ne tenez pas compte lors de l'établissement du pacte social de la force des grandes puissances, si vous ne leur créez pas une situation privilégiée, vous n'obtiendrez pas leur concours pour la Société des Nations!

C'est possible. Mais nous répondrons à ces avocats de la *Realpolitik* qu'à ce prix là, la Société des Nations ne vaut pas la peine d'être créée. On n'a pas besoin de la Confédération des Etats si elle devait consacrer le fameux principe: „la force prime le droit". Pour atteindre ce but, l'anarchie internationale actuelle suffit.

Au point de vue du programme *minimum* applicable aujourd'hui il n'y a donc qu'un seul principe qui soit

juste: *l'égalité de voix pour toutes les Nations, qu'elles soient grandes ou petites.*

Nous sommes heureux de constater que les meilleurs amis de la paix reconnaissent la justesse de ce principe, et cela dans les deux camps des belligérants [1]).

Les petits Etats ont été, au cours de l'histoire, les fleurs de la civilisation, s'écrie M. Charles Gide, et ils seront dans l'avenir les garants de la paix sous forme d'une coalition permanente contre tout grand Etat qui voudrait rompre la paix.

Le professeur H. Lammasch, représentant de l'Autriche à la Cour internationale de La Haye déclare qu'une conférence internationale ne pourrait qu'affirmer le *plein* droit à l'existence des petits Etats.

Le professeur Schücking de Marburg (Allemagne) insiste à ce qu'on inscrive au pacte fédéral des Nations le principe de l'égalité des voix de tous les Etats fédérés.

Enfin faut-il rappeler les paroles si éloquentes du président Wilson prononcées dans son message du 22 janvier 1917? „L'égalité des nations sur laquelle doit être fondée la paix pour être durable — dit le président Wilson — doit être une *égalité des droits ;* les garanties échangées ne doivent *ni reconnaître, ni consacrer une différence entre grandes et petites nations, entre celles qui sont puissantes et celles qui sont faibles*".

---

[1]) V. *La Paix par le Droit*, septembre 1915.

III.

GARANTIES DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN.

La création d'une Société des Nations n'est possible qu'aux conditions que M. le conseiller fédéral Ador a réclamé pour la paix durable — c'est à dire si elle est bâtie sur les éternels principes de justice, de droit et de liberté et sur le respect de la volonté des peuples librement manifestée.

Pour réaliser ces conditions il n'y a qu'un seul moyen: garantir par le Contrat social des Nations un minimum de droits politiques: droits d'association, de réunion, de presse, liberté de conscience, etc. qui devront être assurés à tous les peuples dans tous les pays. (Les droits des nationalités à l'emploi de leurs langues et au développement de la culture nationale spéciale à chaque peuple comptent également parmi ces droits.)

Quelle sera la forme juridique apte à assurer les droits de l'homme et du citoyen dans tous les pays, nous ne saurions l'examiner ici; cela nous mènerait trop loin. L'on pourrait garantir (programme *minimum*) ces droits par un traité comme l'avait fait le Congrès de Berlin pour la liberté réligieuse en stipulant aux articles 5, 27, 35 et 44 du traité de Berlin qu'en Bulgarie, en Roumanie, en Serbie et au Monténégro „la distinction des croyances réligieuses et des confessions ne pourra être opposée à personne comme un motif d'exclusion ou d'incapacité en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs, ou l'exer-

cice des différentes professions et industries dans quelque localité que ce soit". Ou bien devra-t-on arriver (programme *maximum*) à inscrire dans le pacte fédéral des Nations une disposition correspondant — mutatis mutandis — à l'article 6 de la constitution fédérale suisse qui oblige les Etats faisant partie de la Confédératon à assurer l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines „représentatives ou démocratiques".

Que l'on adopte l'une ou l'autre solution, il nous paraît indispensable que les droits de l'homme et du citoyen soient garanties d'une manière effective et efficace par la Fédération des Nations. Or cette garantie *ne* peut être donnée que par un Tribunal International. Il faut qu'un Tribunal International connaisse des conflits entre les Etats formant la Société des Nations et les citoyens de ces Etats même.

Comme la Cour suprême des Etats Unis, le Tribunal international doit avoir la compétence de décider de la légalité des actes gouvernementaux et de la constitutionalité des lois dès qu'il s'agit de protéger les droits de l'homme garantis par le pacte fédéral. Est-ce là un postulat *minimum* ou un postulat *maximum*, nous ne saurions l'établir; mais ce dont nous sommes convaincus c'est que c'est un postulat qui tôt ou tard deviendra *réalisable*. A ceux qui pourraient en douter en invoquant le caractère „absolu" de la souveraineté nationale, nous répondrons que le principe de l'intervention d'un tribunal *international* dans des affaires soumises à la compétence de tribunaux nationaux a déjà été *admis par tous les Etats* représentés à la 2e Confé-

rence de La Haye par l'adoption de la Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises. En effet l'article 3 de cette convention stipule que „les décisions des tribunaux de prises nationaux peuvent être l'objet d'un recours devant la Cour internationale des Prises. Nous réclamons donc une procédure analogue pour la garantie des droits de l'homme qui devront figurer au pacte fédéral des Nations. Les tribunaux nationaux d'abord, le tribunal international ensuite doivent pouvoir protéger le citoyen contre la violation de ses droits primordiaux. Sans cela la démocratisation du monde ne sera qu'un vain mot.

IV.

DROIT OUVRIER.

Nous autres juristes, nous aimons beaucoup les systèmes clairs et logiques et quand nous abordons un problème *de lege ferenda* nous aimons à construire un édifice juridique qui soit bien proportionné et harmonieux. Il est contraire à l'esprit juridique de faire entrer des règles de détail quoique importantes dans un pacte qui ne doit contenir que les principes fondamentaux de l'organisation internationale.

Pour le malheur des belles théories, la vie force souvent les cadres d'une construction juridique échafaudée avec soin et oblige les législateurs à réunir dans une et même loi des éléments souvent hétérogènes ou tout au moins d'importance inégale. Il suffira de rappeler à titre d'exemple la constitution suisse prévoyant à l'article 34 la réglementation du travail dans les fabriques

et dans les arts et métiers ainsi que l'assurance contre la maladie et les accidents, ou bien la Constitution de la République Française du 4 novembre 1848 déclarant à l'article 13, que la société favorise l'égalité de rapports entre le patron et l'ouvrier, et l'établissement, par l'Etat, les départements et les communes, de travaux publics propres à employer les bras inoccupés, c'est à dire à enrayer le chômage.

On devra suivre ces exemples en élaborant le contrat social des Nations. Il sera façile de motiver ce postulat.

Les misères économiques et sociales engendrées par la guerre pèsent sur tout le monde, mais sur personne autant que sur les ouvriers.

Le renchérissement de la vie empèche le bourgeois de se procurer des objets de luxe tandis que ce sont des objets de première nécessité qui deviennent, par la hausse des prix, inaccessibles aux ouvriers.

Là, où le capitaliste mutilé n'a perdu qu'un membre, un bras par exemple, l'ouvrier mutilé a perdu un instrument de travail qui le faisait vivre, lui et sa famille.

Et si le père est tombé au champ d'honneur, le deuil est le même dans le palais comme dans la chaumière. Mais dans la chaumière il y a la famine en plus.

Il s'en suit comme l'a constaté le Congrès international de la Paix tenu à Monaco en 1902, que la classe ouvrière est spécialement intéressée au succès de l'œuvre de la paix. Le prolétariat est d'ailleurs conscient de cet intérêt, et nous enfonçons des portes ouvertes en établissant avec Hodgson Pratt que l'esprit d'interna-

tionalisme est beaucoup plus développé chez les ouvriers que dans les autres classes. Les programmes des socialistes et leur attitude même pendant la guerre le prouvent d'une façon incontestable.

Autre conséquence: les ouvriers sont les alliés naturels de tous ceux qui désirent créer une Société des Nations, et une fois cette Société des Nations établie ils en seront ses plus fermes soutiens.

Or les ouvriers, qu'ils soient neutres ou belligérants, ont réclamé par l'intermédiaire de leurs délégués que l'arrangement juridique qui mettra fin à la guerre actuelle leur garantisse une protection spéciale de leurs droits et de leurs intérêts que la guerre a si gravement compromis.

Les représentants des prolétariats des pays alliés (France, Angleterre, Belgique et Italie), ont voté à Leeds (Angleterre) en juillet 1916, et les représentants des syndicats ouvriers des pays neutres (Danemark, Hollande, Norvège, Suède et Suisse) et des puissances centrales (Allemagne, Autriche, Bulgarie, Hongrie) ont adopté à Berne en octobre 1917 des résolutions presque identiques réclamant que des clauses ouvrières soient inscrites au traité de paix qui mettrera fin à la guerre actuelle. Ces clauses ont pour but de „mettre hors des atteintes de la concurrence capitaliste internationale et d'assurer à la classe ouvrière de tous les pays un minimum de garanties d'ordre moral et matériel relatives au droit, au travail, au droit syndical, aux migrations, aux assurances sociales, à la durée, à l'hygiène et à la sécurité du travail".

Doit on tenir compte, lors de l'établissement du

pacte social, de ces révendications? Et si on était d'accord en principe, cette garantie internationale accordée à la protection ouvrière n'apparaît-elle pas cependant comme une utopie qui pourrait figurer tout au plus parmi les postulats d'un programme *maximum* aujourd'hui irréalisable? Certes, il y a une trentaine d'années on était de cet avis. Au Congrès tenu en 1889 à Paris par la „Société d'Economie sociale" et les „Unions de la paix sociale" sous la présidence du Cardinal Lavigerie, on taxait la protection internationale du travail d'utopie qu'il faut „rayer du programme de tous les socialismes qui ne veulent pas agir par l'émeute". Mais depuis, les temps ont changé. L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs s'est fondé et s'est développé, et son bureau, (l'Office international du Travail à Bâle) fonctionne grâce aux subsides payés par les gouvernements même des puissances engagées dans la guerre actuelle.

Grâce à de nombreuses conventions conclues entre les Etats, la protection ouvrière est devenue une affaire internationale. En 1906 à Berne 6 Etats se sont liés mutuellement pour interdire l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes, et 14 Etats pour interdire le travail de nuit des femmes. En 1914 quand la guerre a éclaté, 14 Etats étaient sur le point de protéger par une convention analogue les enfants qui travaillent.

Personne ne saurait donc mettre en doute la *possibilité* de protéger les ouvriers par des accords internationaux: il s'agit là simplement de la reprise d'un travail interrompu par la guerre, mais dont la *nécessité*

a été reconnue un peu partout par tous les gouvernements et dans tous les milieux politiques.

Il ne reste donc plus qu'une seule question à résoudre: la protection internationale du travail doit-elle être insérée dans le Contrat social des Nations, oui ou non.

Nous répondrons par l'affirmative.

Les ouvriers sont les soutiens les plus convaincus de l'ordre nouveau que nous désirons voir s'établir. Comme Novicow l'a très bien prévu ils deviendront par toutes leurs forces les garants du maintien de la Société des Nations. Il est donc aussi prudent que juste que la Société des Nations leur garantisse à son tour, au moins dans la mesure compatible avec le régime économique actuel, leur existence et leur bien-être.

Les droits de l'homme et du citoyen dont nous avons réclamé plus haut l'insertion au pacte social, sont des droits négatifs. Ils garantissent au peuple souverain les libertés dont tout individu désire jouir.

Mais la liberté ne suffit pas à l'homme pour vivre. Il lui faut un minimum de bien-être, du repos après le dur labeur, de la protection contre les poisons industriels et les accidents et une assurance l'indemnisant si, malade ou infirme, il ne peut pas travailler.

Est-ce aller trop loin que de réclamer que le pacte social des Nations garantisse aux ouvriers non seulement la liberté mais le droit à l'existence? Et n'est-ce pas un postulat de la paix *durable* que de satisfaire dans la mesure du possible les désirs de ceux qui ont le plus d'intérêt à ce que l'adjectif *durable* ne soit pas un leurre, mais devienne une réalité?

V. COUR D'ARBITRAGE; COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE; CONSEIL INTERNATIONAL D'ENQUETE ET DE CONCILIATION

PROPOSALS FOR THE PREVENTION OF FUTURE WARS.

BY

VISCOUNT BRYCE AND OTHERS [1])

INTRODUCTION.

Object of the proposals.

The hope and intention that one outcome of the present war shall be an international agreement to substitute for war methods of peaceable agreement has been expressed by prominent statesmen of the Entente and emphatically endorsed by President Wilson, who has offered the co-operation of the United States. The Allied Governments have now definitely included some such plan among the objects for which they are contending. They say in their note to President Wilson [2]) that they "declare their wholehearted agreement with the proposal to create a League of Nations which shall assure peace and justice throughout the world. They recognize all the benefits which will accrue to the cause of humanity and civilization from the institution of international arrangements designed to prevent violent conflicts between the nations, and so framed as to provide the sanctions necessary to their enforce-

---

[1]) Bij special consent of Viscount Bryce we are able to publish this study amongst our reports.

[2]) January, 1917.

ment, lest an illusory security should serve merely to facilitate fresh acts of agression."

These aspirations, we believe, are shared by the peoples of all the States at war, and the support they have thus publicly received from governments should bring them at once into the region of practical politics. But to embody them in an acceptable form will be no easy task.

It is clear that the reforms to be introduced must be drastic if they are to be effective. On the other hand, there must be continuity; for proposals involving too violent a breach with the established order are not likely to be seriously considered. What is attempted here is to put forward a scheme which, while it involves a real and radical advance upon the present organization of international relations, yet does not break so violently with the course of historical development as to be fairly described as Utopian.

With the deep underlying causes of war we do not here concern ourselves. Those causes, mainly connected, in the modern world, with false ideas and wrong feelings about the moral, political, and economic relations of States, of classes, and of individuals, can only be gradually dissipated by the spread of intelligence, knowledge, and goodwill. And until they are dissipated there can be no complete security for peace. Meantime, however, we think it possible, by such an arrangement as we suggest, to diminish very considerably the risk of war, and so to give time for the development of that educative process upon which we mainly rely.

Proposals for the reform of international relations vary in range and extent from complete schemes for a World-State, to improvements in the conduct of diplomacy. The project of a World-State, or even of a European Federation, we do not here advocate. It is perhaps a possibility of the distant future, and it well deserves the discussion it has provoked. But we do not believe it to be practicable at any near date; and there are many who do not think it desirable. Our aim is a more modest one. We desire to give definite shape to that idea of an association or union of independent and sovereign States which is being advocated by many leading men both in Europe and in America, and which we believe, could be realized immediately at the conclusion of the war.

Union of States

We propose, then, that existing States, retaining their sovereignty, should enter into a treaty arrangement with a view to the preservation of peace. What we contemplate is not a league of some States against others, but a union of as many as possible in the common interest of all.

What States to be admitted.

The question then immediately arises, what States shall be admitted to the Union? It might be urged, with a good deal of force, that all the States represented at the First or Secound Hague Conference shall be admitted. But the admission, in the first instance, of so large a number of States (44) of which some (like those of Central and South America) are not intimately connected with European politics, might seriously hamper the earlier stages of the arrangement. On the other hand, any limitation must

be arbitrary. The suggestion in Clause 1 of the present draft is for the inclusion, as of right, of the Great Powers, and of any other European State that may wish to adhere. But this particulair selection of States is not of the essence of the scheme. What is important is, that the membership should not be so narrow and exclusive that the Union shall appear to be a mere alliance directed against other States. For this reason it seems essential that at least all the Great Powers should be admissible as of right, whether or no they all choose to come in at the beginning. And there are others of the lesser European States, such as Holland, Belgium, the Scandinavian countries and Switzerland, which should obviously be included, as well as some of the chief South American States. Later on, if the arrangement were found to work well in practice, it might be thrown open to all the States of the world.

The terms of the treaty.

In formulating the conditions of the Union, we have taken as our starting-point the series of treaties recently concluded between the United States of America and a number of other States. The essence of these treaties is that the contracting parties agree not to have recourse to forcible measures until the matter in dispute between them has been submitted, to a permanent Commission of Inquiry. Thus, under the treaty ratified in 1914 between the United Kingdom and the United States, the parties agree „that all disputes between them, of every nature whatsoever, other than disputes the settlement of which is provided for and in fact achieved under existing

agreements between the High Contracting Parties, [1]) shall, when diplomatic methods or adjustment have failed, be referred for investigation and report to a Permanent International Commission, to be constituted in the manner prescribed in the next succeeding article; and they agree not to declare war or begin hostilities during such investigation and before the report is submitted."

What we propose is, briefly, to generalize an arrangement of this kind, imposing a moratorium before recourse shall be had to war; and to add sanctions to ensure the fulfilment of the treaty. We build thus upon existing facts and tendencies, and may fairly claim to be advocating not a revolutionary change, but an orderly development.

---

[1]) The disputes excepted by these words are of the kind called by us „justiciable." The principal treaty dealing with them is that of April 14, 1908, which provides that—

„Differences which may arise of a legal nature, or relating to the interpretation of treaties existing between the two contracting Parties, and which it may not have been possible to settle by diplomacy, shall be referred to the permanent Court of Arbitration established at The Hague by the Convention of July 29, 1899, provided nevertheless that they do not affect the vital interests, the independence or the honour of the two contracting States, and do not concern the interests of third parties."

There is also a treaty in force (of January 11, 1909) which provides for the reference of disputes arising between the United States and the Dominion of Canada to a Permanent Commission for examination and report. The Commission may also offer conclusions and recommendations. And there is also a treaty (of January 27, 1909) providing for the reference to arbitration of disputes about the North Atlantic Fisheries.

The members, then, of our proposed Union would bind themselves by treaty: —

(1) To refer all disputes that might arise between them, if diplomatic methods of adjustment had failed, either to an arbitral tribunal for judicial decision, or to a council of conciliation for investigation and report (Clauses 2 and 9).

(2) Not to declare war or begin hostilities or hostile preparations until the tribunal has decided or the council has reported (Clause 17).

(3) To take concerted action, economic and forcible, against any signatory Power that should act in violation of the preceding condition (Clause 19).

(4) To take similar action against any non-signatory Power that should declare war or begin hostilities or hostile preparations against a signatory Power, without first submitting the dispute to peaceable settlement by the method indicated in (1) (Clause 19).

The sanction of the treaty.

Coercive action by the members of the Union would be a treaty obligation only in the case where a State had resorted to force before submitting the dispute to peaceable settlement. For the purposes of such action it is not proposed to abolish national armaments and substitute a force under international control. But it might prove desirable and practicable that the members of the Union should create, concurrently with the setting up of the Council of Conciliation, an international executive authority with power to call into action the forces of the League, when the occasion should arise, and to direct operations in its name.

Military operations, however, are not the only form of coercion possible, and the agreement contemplates also economic pressure. In some cases this might be as effective as armed force and as easy of application. A whole series of such measures can be

conceived, differing in their severity and in their applicability to different cases: e.g. an embargo on the shipping of the recalcitrant State; a prohibition of loans to it; cutting it off from railway, postal, telegraphic, and telephonic communication; prohibition of exports to or imports from it, supported if necessary by what international lawyers call a „pacific blockade". Applied against a small Power, such measures as these would be likely, by themselves, to be effective. Applied to a Great Power, they might be met by armed force, which would have to be repelled by force. But the possibility of a concerted use of the boycot should be seriously considered, when the case arises, by the signatories to such a Union as we are suggesting.

Passing from this question of the sanction to the machinery for peaceable settlement, our proposal is that disputes between the treaty Powers should be referred either to arbitration or to conciliation. We distinguish, therefore, two classes of disputes and two processes of settlement.

Justiciable disputes.

(1) The first class of disputes we call „justiciable". They are such as are capable of settlement by judicial determination; for example, the interpretation of a treaty, or any question either of international law or of fact, where the fact in dispute is one which, if proved, would constitute a breach of international duty (Clause 4). In case of disagreement as to whether a dispute is justiciable or not, the arbitral tribunal is to decide (Clause 5).

All disputes of a justiciable character, including those that involve honour and vital interests, are to be referred to the Hague Court, as it now is, or may in future be constituted, or to some other arbitral court.

In framing treaties of arbitration it has been usual

for States to exclude from the scope of the treaty cases involving „honour" or „vital interests". We have not excluded them in our draft, partly because we propose to determine by this judicial procedure those cases only which are properly susceptible of such procedure, leaving to conciliation cases to which legal principles and methods cannot be applied, and which will comprise at any rate the great bulk of those involving „vital interests" or „honour"; partly because it seems essential to an international order that, where law is recognized, it should be applied, whatever the consequences. A State, for instance, ought to be compelled to submit to judicial process any dispute about territorial boundaries involving treaty rights, however important it may consider the possession of the piece of territory affected to be to its „vital interests". As to „honour", in any reputable sense of that term, it can never be to a nation's honour to repudiate a legal obligation.

Non-justiciable disputes.

(2) The other class of disputes, and, of course, the class most likely to lead to war, comprises those which are not justiciable; such as, for instance, those which arise out of the general economic and political rivalry of States, or, it may be, from the discontent of nationalities within a State, where such discontent commands the sympathy of a kindred people. For the settlement of such disputes a judicial tribunal is not the best authorithy. It is proposed, therefore, to institute for this purpose a new international body which we call the Council of Conciliation. The functions of the Council would be similar to those hitherto performed by the diplomatic representatives of the Powers when they meet in concert to discuss difficult questions; but it is intended that the composition of the Council should enable its members to take a more impartial, comprehensive, and

international view than diplomatists have hitherto shown themselves inclined to take, and to suggest a radical settlement rather than a mere temporary compromise, likely to be broken as soon as some Power is ready to risk war.

The Council of Conciliation.

The difficulty, of course, will be to secure the appointment of highly qualified impartial men. Each Power must appoint its own representative, or representatives, and determine the method of appointment. Bit it is prescribed in our draft (Clause 7) that the appointments shall be made for a fixed term of years, the Council being thus always complete and in being. [1]) The object of this provision is, that the members shall not be exposed to the suspicion of having been appointed for the purposes of a particular dispute, and because of their supposed views upon it. Nothing further on this subject is laid down in the draft. But it would seem desirable, if not essential, that the members should not act under constant instructions from their governments, but should deliberate and vote freely according to their best judgment, in the interests of the whole society of nations. On the other hand, it is to be presumed that the members will be, and remain, sufficiently in touch with public opinion in their own country not to be likely to assent to proposals violently in conflict with that opinion; and also will be of sufficient capacity to have influence with the Council, and of sufficient weight in their own country to ensure a fair consideration there of any proposals with which they may

[1]) A non-signatory Power sending a representative under Clause 8 would, of course, appoint its representative *ad hoc* only.

associate themselves. The fulfilment of these conditions can only be ensured by the public opinion of the appointing States. And with a view to making that opinion effective it is to be presumed that in every country possessing representative institutions the names of the members to be appointed will be submitted to the approval of the Legislature.

The objection may be taken that governments will never consent to allow decisions that may vitally affect their nation to be agreed to by representatives who have not been subject to their constant instructions. But this objection misapprehends the purpose and powers of the proposed Council. It is a Council of Inquiry and Conciliation only. It would have no executive power, and its decisions would not bind the governments. It would represent, and express to the public opinion of the nations, the views of an international body as to that solution of an urgent problem that is most in accordance with equity and the general interest. And if it is to do this honestly and effectively, it is essential that its members should not take a narrowly national view, nor be mere agents of possibly reactionary governments.

The question arises whether the Powers should be equally represented on the Council. This does not seem to be a point of fundamental importance, since the functions of the Council are conciliatory only, and not executive. But since it is likely that the greater Powers would have a larger number of men qualified to be members, they might be given a greater representation: say three to each of the Great

Powers, and one at least to each of the rest.

The Council, as has been explained, will mediate between the disputants and endeavour to arrange a settlement which shall not be a mere compromise but shall rest upon intelligible and accepted principles and have in it some guarantee of permanence. Sometimes it may be able to arrange such a settlement privately with the parties. But in every case where it fails to do this it should publish a report or reports dealing with the whole situation and setting forth its recommendations and the grounds on which they are based (Clause 11). These reports and recommendations would then form the subject of debates in national Legislative Assemblies, and of discussion at public meetings and in the press. And sufficient time being allowed for this (Clause 17) it is not unreasonable to hope that the best public opinion of all countries would support the Council in pressing for an amicable solution on the lines suggested, and that the disputants would yield to that pressure. Should this hope not be fulfilled, then it must be clearly understood that no Power would be under treaty obligation either to accept the recommendations of the Council or to put pressure upon a Power refusing to accept them. The States would retain on these points all their liberty of action. All that the treaty would prescribe is, that if such a situation arises, the Powers should meet in conference to consider whether or not it is practicable or desirable for them to take collective action (Clause 20). This conference would be composed of the diplomatic repre-

sentatives of the Powers, and would proceed in the ordinary way of such conferences, all the governments being ultimately free to take what action they think expedient or right.

It is possible then, that from such a situation war might, in the last resort, arise. It is not claimed that the Union would make war impossible. But it is believed that the enforced period of delay, the consideration by an impartial Council, and the publicity given to its recommendations would be very likely to prevent war by rallying the public opinion of the world in favour of peace; and that, in the worst case, the area of war would be likely to be restricted; for a Power making war in defiance of the recommendations of the Council could not rely on support from the other signatory Powers.

Popular control.

It will be observed that our plan implies and presupposes such a measure of popular control over international relations as is involved in the publication of the results of impartial inquiry, and their discussion in representative assemblies and in the press. Without pretending that public opinion is always and everywhere pacific, we believe that, when it is properly instructed, and when time is given for passions to cool, it is more likely to favour peace than do the secret operations of diplomacy.

The distinction between the proposed Union and the Concert of Europe.

It may be worth while to emphasize the difference between the Union we are proposing and what has been known as the Concert of Europe. In the first place, the Union would not be confined to European Powers. In the second place, it would bind the sig-

natory Powers, under the sanction, in the last resort, of force, to submit their disputes to peaceable settlement, before having recourse to military measures. In the third place, it would create for the discussion of the most difficult and contentious questions an impartial and permanent Council, which would have some advantages over the present machinery of the Concert. We attach much importance to the creation of such a permanent international organ, and believe that its ultimate and indirect effects may be even more important than its operations in particular cases.

Such, in outline, is the scheme proposed. A few words may now be said as to some of the more obvious and serious objections that may be taken against it.

Hostile preparations.

1. The essence of the proposal is to impose a period of delay before recourse can be had to hostilities, the period to be devoted to attempts at peaceable settlement. But what exactly is to be accounted „recourse to hostilities"? The phrase in our draft is „declare war or begin hostilities or hostile preparations against a signatory Power" (Clauses 17 and 19). We are well aware that the term „hostile preparations" is a vague one, and in some cases would be difficult to interpret. Questions may arise as to whether a mobilization is directed against a particular Power, and as to what, short of mobilization, is a hostile preparation against a particular Power. The circumstances which would constitute a hostile preparation do not seem capable of exact definition,

and we have been urged, for this reason, to omit the term from our scheme. But it is obvious that a strategical disposition of forces on a particular frontier might give, in certain cases, the Power having recourse to it an advantage, as great as it could attain by the actual invasion of the territory of a neighbouring State. We feel, therefore, that we must include the case of hostile preparations against a signatory Power as one of the events againts which some sanction must be provided, even though a precise definition of the term cannot be formulated.

Limitation of armaments.

If an agreement limiting armaments were arrived at, a breach of the agreement would, *prima facie*, be regarded as a hostile preparation. For this reason, apart from any other, such an agreement would appear to be highly desirable, and the draft gives power to the Council to make and submit to the Powers suggestions in that sense (Clause 13). We think that the comparative security which the Union would guarantee to its members, as well as the economic exhaustion following the present war, and the determination of the peoples to reduce this tremendous burden, should make it possible for such an agreement to be entered into, in spite of the well-known difficulties it must encounter.

The concerting of coercive measures.

2. In case any Power declares war or begins hostilities or hostile preparations against a signatory Power, without first referring the dispute to peaceable settlement and awaiting the prescribed period, the signatory Powers are under obligation to apply coercive measures, both economic and forcible, against

the Power so acting (Clause 19). But they would have to agree upon what those measures shall be, and by whom and how they are to be carried out. It may be urged, therefore, that difficulties are likely to arise; since either the Powers must be unanimous, in which case action may be prevented by the refusal of a single Power, or a majority must decide, in which case Powers that are liable to less risk or responsibility may outvote Powers that are liable to more. The difficulty is real, but it has not been thought necessary to complicate the draft by entering upon the details of a possible solution. It is the kind of difficulty the Powers must settle for themselves, either by common sense round their council-table, or by forming some kind of constitution involving a graduation of voting power. And since they would be under treaty obligation to take immediate measures, the necessities of the case would compel a prompt solution.

The scheme will not stereotype the *status quo*.

3. A more fundamental objection aims at the whole scope of our scheme. „If you are successful", it may be said, „what you will really do is to stereotype the *status quo*, as it may be established after this war. But no status can be permanently satisfactory in a changing world. What is required a is machinery for altering international relations as circumstances change, but for altering them in a peaceable way". To this we reply, first, that our scheme, though it delays war, does not attempt prohibit it. It leaves war as a last escape from an impossible situation. Secondly, that the recommendations of

the proposed Council of Conciliation will serve as suggestions to the Powers for a peaceable alteration of the *status quo*. Thirdly, that the draft gives the Council power, even when there is not a dispute, but the possibility of one is foreseen, to make suggestions for dealing with the whole situation out of which such disputes may arise (Clause 12); and, generally, to make proposals which may lead to the avoidance of war (Clause 13). These are very wide powers; and if they were used, the Council might become the originator of new international arrangements and rules.

Development of international law.

The development of international law, both in scope and in precision, is one of the most essential needs of the future; and the question by what body it may best be developed is a very important one. The most obvious body is the Hague Conference. And it is to be hoped and expected that after the war the Conference will be given a permanent organization, will meet at regular intervals, and will address itself to the codification and development of international law. On the other hand, if a Union such as we suggest should be formed and should not include all the States represented at The Hague, it would seem possible and desirable that the States participating should adopt rules of law binding on their members; and the American League to Enforce Peace makes this one of the obligatory functions of the proposed league. Such rules of law might afterwards be endorsed by the Hague Conference. We are not at all opposed in principle to this procedure, though

we have not thought it necessary to embody it in our proposals.

In any development of an International Organ with legislative powers, questions must arise, at some stage, as to equality or inequality of voting power, and the binding of a minority by a majority. We do not here discuss or prejudge these questions; for, while recognizing the great value of a Legislative Body to complete international organization, we doubt whether the time is ripe for constituting such a Body. The present scheme is put forward, not as ideal, but as something which we believe to be immediately practicable, and which would constitute a great advance upon the present international anarchy. The very recognition of its defects in practice may and should lead to its development and completion. Meantime, we submit it toc andid, and, we hope, friendly criticism.

Note. — Since this draft was first drawn up and circulated privately for discussion, two societies have been formed to advocate plans which are, in their main features, the same. One is the League of Nations Society in England, the other the American League to Enforce Peace, to which we have already referred. The programmes of these Societies are appended to our proposals. It will be observed that the principal difference between the proposals of this draft and those of the League of Nations Society is that the latter propose to apply a sanction to the awards of the court (though not to the recommendations of

the council), and this draft does not. And that the principal difference between the proposals of this draft and those of the American League to Enforce Peace is that the latter do not propose that the treaty States should take action against military agression on a member of the League by a State that is not a party to the treaty, and this draft does so propose. This difference seems to be due to the geographical situation and political traditions of the United States.

In our judgment a scheme on the lines here put forward would be the most likely to command general assent at the present stage of international development. But we have no desire to dogmatize on these difficult questions, and the differences between the plans here set forth are far less important than their fundamental agreement as to the way to go to work.

Project for a Treaty

1. The parties to the treaty arrangement contemplated in the succeeding clauses to be the Great Powers (i.e. the Great Powers of Europe, the United States, and Japan), or so many of them as may desire to enter into it; such of the other European Powers as are willing to become parties to it; and any other Powers which may hereafter be admitted by the Powers aforesaid.

Justiciable Disputes.

Justiciable disputes to be referred to arbitration.

2. The signatory Powers to agree to refer to the existing Permanent Court of Arbitration at The

Hague, or to the Court of Arbitral Justice proposed at the second Hague Conference, if and when such Court shall be established, or to some other arbitral tribunal, all disputes between them (including those affecting honour and vital interests), which are of a justiciable character and which the Powers concerned have failed to settle by diplomatic methods.

3. The signatory Powers so referring to arbitration to agree to accept, and give effect to the award of the tribunal. Awards of the arbitral tribunal to be accepted.

4. „Disputes of a justiciable character" to be defined as „disputes as to the interpretation of a treaty, as to any question of international law, as to the existence of any fact which, if established, would constitute a breach of any international obligation, or as to the nature and extent of the reparation to be made for any such breach". Definiton of justiciable disputes.

5. Any question which may arise as to whether a dispute is of a justiciable character, to be referred for decision to the Court of Arbitral Justice when constituted; or until it is constituted, to the existing Permanent Court of Arbitration at The Hague. Court to decide wether a dispute is justiciable.

Permanent Council of Conciliation.

6. With a view to the prevention and settlement of disputes between the signatory Powers which are not of a justiciable character, a permanent Council of Conciliation to be constituted. Constitution and objects of Council.

7. The members of the Council to be appointed by the several signatory Powers for a fixed term of years, and vacancies to be filled up by the appoint- Appointment and term of office of members.

ing Powers, so that the Council shall always be complete and in being. [1])

Temporary representation of non-signatory Powers.

8. In order to provide for the case of disputes between a signatory Power and an outside Power which is willing to submit its case to the Council, provision to be made for the temporary representation of the latter.

Powers to submit non-justiciable cases to the Council.

9. The signatory Powers to agree that every party to a dispute, not of a justiciable character, the existence of which might ultimately endanger friendly relations with another signatory Power or Powers, and which has not been settled by diplomatic methods will submit its case to the Council with a view to conciliation.

Council to consider disputes and invite submission of cases.

10. Where, in the opinion of the Council, any dispute exists between any of the signatory Powers which appears likely to endanger their good relations with each other, the Council to consider the dispute and to invite each Power concerned to submit its case with a view to conciliation.

Council to report on disputes considered.

11. Unless, through the good offices of the Council or otherwise, the dispute shall have previously been settled between the parties, the Council to make and publish, with regard to every dispute considered by it, a report or reports, containing recommendations for the amicable settlement of the dispute.

---

[1]) For some observations on the method of appointment, the number and character of the members to be appointed by each Power, and the method of voting, see Introduction, p. 20.

12. When it appears to the Council that, from any cause within its knowledge, the good relations between any of the signatory Powers are likely to be endangered, the Council to be at liberty to make suggestions to them with a view to conciliation, whether or not any dispute has actually arisen, and, if it considers it expedient to do so, to publish such suggestions.

General power to Council to make suggestions with a view to conciliation.

13. The Council to be at liberty to make and submit for the consideration of the signatory Powers, suggestions as to the limitation or reduction of armaments, or any other suggestions which in its opinion would lead to the avoidance of war or the diminution of its evils.

Council to hav power to make suggestions for the limitation of armaments.

14. The signatory Powers to agree to furnish the Council with all the means and facilities required for the due discharge of its functions.

Signatory Powers to furnish Council with all necessary facilities for discharge of its functions.

15. The Council to deliberate in public or in private, as it thinks fit.

Deliberations of Council.

16. The Council to have power to appoint committees, which may or may not be composed exclusively of its own members, to report to it on any matter within the scope of its functions. [1])

Committees of the Council.

Moratorium for Hostilities.

17. Every signatory Power to agree not to declare war or begin hostilities or hostile preparations against any other signatory Power (*a*) before the matter in

Signatory Powers to abstain from hostile action during period prescribed.

[1]) It will be observed that it is not proposed to confer any executive power on the Council.

dispute shall have been submitted to an arbitral tribunal, or to the Council; or (*b*) within a period of twelve months after such submission; or (*c*), if the award of the arbitral tribunal or the report of the Council, as the case may be, has been published within that time, then not to declare war or begin hostilities or hostile preparations within a period of six months after the publication of such award or report. [1])

Limitation of Effect of Alliances.

Limitation on scope of alliances.

18. The signatory Powers to agree that no signatory Power commencing hostilities against another, without first complying with the provisions of the preceding clauses, shall be entitled, by virtue of any now existing or future treaty of alliance or other engagement, to the military or other material support of any other signatory Power in such hostilities.

Enforcement of the Preceding Provisions.

Enforcement of provisions for reference of disputes to arbitration or conciliation.

19. Every signatory Power to undertake that in case any Power, whether or not a signatory Power, declares war or begins hostilities or hostile preparations against a signatory Power, (*a*) without first having submitted its case to an arbitral tribunal, or to the Council of Conciliation, or (*b*) before the

---

[1]) If an agreement for limitation of armaments had been arrived at, any departure from the agreement would presumably be taken to be a „hostile preparation", until the contrary were shown. (See Introduction, p. 25.)

expiration of the hereinbefore prescribed periods of delay, it will forthwith, in conjunction with the other signatory Powers, take such concerted measures, economic and forcible, against the Power so acting, as, in their judgment, are most effective and appropriate to the circumstances of the case.

Measures to give effect to reports of the Council.

20. The signatory Powers to undertake that if any Power shall fail to accept and give effect to the recommendations contained in any report of the Council, or in the award of the arbitral tribunal, they will, at a Conference to be forthwith summoned for the purpose, consider, in concert, the situation which has arisen by reason of such failure, and what collective action, if any, it is practicable to take in order to make such recommendations operative. [1])

---

[1]) The measures contemplated in paragraphs 19, 20 would, of course, be taken by the governments of the signatory Powers acting in concert, and not by the Council of Conciliation. (See Introduction, pp. 21 and 23.)

VI. SANCTION INTERNATIONALE

THOUGHTS ON PEACE AND PEACE GUARANTEES

BY

Dr. O. JERSILD, DENMARK.

> „Never again!" must be the aspiration of all civilised men. — We only want to be safe from the recurrence of this present horror. We want permanent peace for Europe and freedom for each nation.
>
> Gilbert Murray. „Thoughts on the War."
> (The Hibbert Journal Oct. 1914).

> „These ideas have the absurdity of novelty, but otherwise they are by no means absurd. They will strike many soldiers as being indecent, but the world is in revolt against the standards of soldiering."
>
> H. G. Wells. „The War that will end War."

As surely as day comes after night and summer after winter the reaction from the catastrophe which is now shaking Europe will sooner or later set in as a Peace Movement of a hitherto unknown strength and unanimity. It will arise from the peoples, be carried on by the International Social Democracy and supported by scientists and politicians. All possibilities will be probed and all solutions attempted for the purpose of establishing permanent peace in Europe. This is the only bright point in these days of terrors.

The question now is, if the aim pointed at by *Gilbert Murray*, namely permanent peace for Europe and freedom for each nation, is a future possibility, which can be realized, or if the thought of peace will remain only a „pium desiderium" or utopia? As far as I can see the problem cannot be solved on the base of earlier proposals for peace. If a solution of this problem is at all possible it must be supported by more efficient guarantees than those which have hitherto solely occupied our minds, (alliances, treaties etc).

If we were to give the mere outlines of the schemes for Peace, as they have hitherto been planned by peace friends and propagated by the International Social Democracy, they might be briefly characterized by the „Weapons down" of Bertha v. Suttner, i. e. the treaty-obligation for disarmament of the states, and at the same time the submission of matters of dispute to a strong and generally acknowledged court of arbitration. It is evident that only when disarmament is an accomplished fact will the thought of arbitration be of real value at all. So long as the states possess a military force this will always be able to turn the scales in spite of alliances and treaties. At critical moments the strongly armed party either refuses to submit to arbitration or, if the verdict is against him, has recourse to the force of arms.

Complete disarmament however, contains at least two dangers of so serious a nature as always to keep many people aloof from the thought of it:

1) Europe disarmed, lying open and defenceless to all enemies outside of it, will further tempt the latter

to attacks. It is a wellknown fact that the Kaiser Wilhelm at one time indicated the strong military preparations of Europe and especially of Germany as a necessary defence against „the Yellow Peril".

2) Disarmament is anything but a guarantee of permanent peace in Europe, since a small army secretly mobilized by a *coup de main* attack under these circumstances may give a relatively great chance to a country eager of conquest, a party coveting power, nay even to a single daring adventurer.

For these reasons the proposal of disarmament is not likely to bring about a satisfactory solution.

Peace efforts more probably will tend to a reduction of the military preparations in all European countries, and to the establishment of a permanent European concert obliging each state to join with the others in war against any peace-breaker. At the same time a general court will most probably be needed in which all international problems can be dealt with before they have time to grow dangerous.

This thought was already expressed in the Congress of Vienna in 1815, where it was set forth by *Castlereagh*. Recently it has been revived, once more from English side, by *Gilbert Murray* who considers it the most natural solution by which to secure permanent peace in Europe.

For the realization of this thought he, however, sets forth three conditions:

1) No deliberate humiliation of any of the belligerent parties.

2) A drastic and clear solution of all the problems

which carry in them the seeds of European war, especially the problems of territory (territory must go with nationality).

3) That the national aspiration behind the war must not be allowed to fall into the hands of the militarists as that would make an atmosphere grow up in which the democrat is homeless.

On closer examination it must be clear to everyone that by this settlement the guarantees for peace are so poor as to be almost nil. The whole guarantee is in the last resort based merely on the treaty consisting between the states and obliging them to join against the peace-breaker, but that a treaty has only the worth of the piece of paper on which it is written has been clearly proved by this war. Neither will the authority of a court of arbitration if each country maintains its own army, offer any security.

The question is: is it impossible to think of a settlement offering a virtually absolute guarantee against any breach of peace inside Europe, by which nevertheless Europe is strongly armed against all enemies from outside, and which is not based on frail, easily broken alliances and treaties?

There is no doubt that this end may be reached simply by *internationalizing the military forces*, so radically as to make all the states agree that no military forces of any country must be garrisoned within the frontiers of their own country. This organization should be carried out in the following way that the military forces trained in each country, in proportion to its dimensions and financial yielding powers, would be

garrisoned during their training time in regiments in the garrison towns of different foreign countries, the regiments being trained and commanded by officers of their own nationality. A staff of officers from the different countries should be in charge of the superior management of the joined armies — Before entering on the difficulties which this settlement may possibly involve we will point out the advantage which it presumably contains:

1) At any time Europe will have at its disposal an effective army as strong as required at the present moment by the circumstances outside of Europe.

2) It will be quite impossible for any country or coalition of countries to use the armed forces garrisoned in the country or countries for an attack on another or some other countries, as it is impossible to make soldiers of different nationalities commanded by foreign officers join in an attack. It is not more likely that a taking unawares of the garrison could be carried out by mobilization of the national regiments of reservists of earlier training commanded by the reserved list, possibly in connection with companies of volunteers, scouts or other masked military bodies, as the detachments of foreign nationalities garrisoned in the country would be in charge of the fortifications, the depots of arms, especially posts of artillery, etc. This far reaching control likewise serves to render all sorts of secret mobilization more difficult than if the countries were disarmed.

3) It would be impossible for any single man or any party wanting to rule to make use of the military

forces, which were at hand in a country, for the sake of crushing liberal political movements in the country. On the other hand open revolt or the like might be quenched by an order from European head-quarters.

In order to impose observance of the will of the Government of a country upon its population, it may be necessary to keep a national garrison near the Government's residence.

4) The organization would not in any respect affect the national or constitutional conditions of the different countries concerned.

5) International friendship and mutual understanding would be greatly furthered, as the time of service offers insight into foreign customs and modes of thinking and knowledge of foreign languages.

6) The idea of arbitration would be fully developed as each country in its impotence would have to submit to the verdict of the court, the maintenance of which is furthermore secured by the strong garrisons in the country.

If we look a little closer at the proposal in order to find out what its probable strength is, we find it to be the circumstance that this organization exists not by virtue of any treaty or alliance that may be broken or annulled, when one or more of the parties concerned find their advantage in such a rupture. It may be said of course that the organization even here has been established by the mutual consent of the states, but the difference, the very great difference is that as soon as the agreement has been made and the first exchange of military forces has taken place, it is nothing less than

an impossibility for any state to break off the agreement. Every single state having expatriated its own regular troops is deprived of instruments of power to relieve itself of the foreign garrisons representing the majority, the claims and the will of the European concert.

If we take it for granted that the peace of Europe may be secured by the organisation proposed, it is tempting to investigate by means of comparison what ends we may achieve by warfare. It has been asserted several times, especially from English side that the present war is made that Peace may be secured in Europe and also the independance of the small states. In order to obtain this peace the military superiority of Germany must be crushed so as not to arise any more, its fortifications, its warships must be destroyed, nay, even the fable goes that the Krupp concern must be blown up. That is to say, to obtain „Peace" human lives, values, cultural treasures of the greatest importance must be destroyed, creating hatred and despair. And it is still the question if „European Peace" will be obtained by the destruction of Germany. Nobody believes it. One balance of power in Europe will only become another, and the new grouping will surely result in a new war in Europe, as happened after the first Balkan war.

On the other side we see peace based on the above mentioned proposal. None of the destructions of values described are necessary to ensure peace. The Krupp concern will become one of the controlled European manufactories of weapons from which all countries

will get their supply of weapons, if they are the best and the cheapest to be had. The fleet likewise will be kept as part of the naval force of Europe, and this organisation *eo ipso* excludes the formation of new groupings of powers and thus prevents the wars they might possibly call forth.

It is true that this proposal presumes a very considerable reduction of the armed forces of Europe and that the realisation, nay, even the discussion of the proposal depends on the following conditions:

1) That all*) the European States most earnestly and heartily wish for mutual and permanent peace. It is a matter of course that the peoples, desire for mutual peace must be so conscious and intense as to make them resign any thought of conquest and expansion or plan of revenge, if they shall all be able to agree to being bound for ever. If it is true as some people are now trying to maintain that this war is made for the sake of peace, or that the military preparations have been made only, because one European nation dreaded another and had to be armed for war in order to defend the cultural and material goods which its neighbour

*) From the constitution of the proposal it is evident that the agreement of all the European States is not a *conditio sine qua non* for its realisation. We might for instance very well imagine a single European state keeping aloof and the mutual peace and defensive powers of the other states consolidated through the proposed organisation. This is another point where the superiority of this proposal is proved compared with the proposals of disarmament, as these latter necessity must take the adhesion of all European states for granted, a fact that even the most optimistic partizans of the disarmament theory scarcely dare count within any near future. Finally it must be pointed out that the proposal also offers a guarantee against any of the states pledged for mutual defence „jumping off" at the critical moment.

might be suspected to covet and appropriate at the first opportunity, then surely this proposal would not have a bad chance of getting a hearing. If, however, war in its last resort rests on the inclinations for conquest and the rapacious instincts of the races, or on a desire for subjection which in the great nations is mostly due to a characteristic, deeply rooted belief in the supremacy of their own culture, a belief so strong that after the fashion of the religious fanaticism of earlier times it does not recoil from propaganda by aid of military force — feelings which we of the small countries do not understand and which are utterly alien to our natures — well, then the goal is far-off, if ever to be reached. But then it is as unattainable for any other thoughts or projects of peace.

2) That the frontiers correspond to nationalities, so as to put an end to the present eternal national frictions.

3) That the war that rages now might be ended so early and so fortunately that no power should be degraded nor feel beaten, and thus have to nourish hatred or thoughts of revenge.

If we now turn to the objections that surely will meet the proposal, and the difficulties that may be caused by it, the first question of course will be this: Is such an organisation altogether practicable?

Such proposal as the above was impossible in 1815, but by modern means of communication a dispersion of the soldiers all over Europe must be easily practicable now. It would be difficult to see why the recruits that are now in our country sent to Viborg,

Næstved or Elsinore might not just as well be sent to Breslau, Turin or Verdun for instance, if these places were beforehand designated garrison towns of Danish regiments. Nor does it seem likely that the regulations of payment of wages, the food or sanitary departments might prove difficulties of any importance worth mentioning *).

One objection to the proposal will be sure to be made by the officers who will have to spend their lives abroad as is the case with embassadors, members of legations, etc. A considerable increase of their salaries which may easily be secured by the enormous reduction of the army estimates will, however, always be sure to fill the ranks of this profession with a sufficient number of excellent elements.

A greater difficulty is certainly to be expected from the aversion, nay, even hatred which may be roused by the presence of the garrisoned troops, especially

---

*) S. Kyhl, Captain of the Danish staff-corps, to whom I have applied for expert advice has been so kind as to read my manuscript, and to my question whether the organisation proposed by me was practicable he gives the following answer: I do not see that any kind of military technics would prevent the proposed organisation. The whole thing is nothing but what has been carried out for a long time at several places, in Austria for instance. In reality the organisation only deviates from the commonly used territorial recruiting system, by which each department or larger unity gets its soldiers from a „rayon" inside of which the garrison towns are situated. This system is, however, nowhere carried out in its full extent, the Guards for instance and special technical troops most often have very large recruiting territories enclosing several provinces, nay, even the whole country. The only objection to the proposal might be that mobilization is considerably retarded, but this is of no great importance, as a sudden attack of decisive character is excluded by the very organisation, especially as it would include all Europe.

during the first times after a war which has made mutual enemies of many great nations. It is, however, not likely that this will really be a stumbling-block to the proposal. One thing is to have foreign troops in one's country as enemies, another thing is to have them there under circumstances as the above-mentioned, and there is no doubt that the idea that the foreign soldiers are the army of Europe and consequently ought to be met with confidence and sympathy soon will penetrate the minds. It would be the best of course, if peace could be made so soon that there were still some neutral states left in Europe, the recruits of which could be garrisoned in the most difficult places, and whose garrisoned towns would give shelter to the soldiers of the belligerent states.

A question that most people will ask themselves is the following: Will not an organisation of this kind do away with the nationalities? Will each country constantly be able to feel as a national unit when its young soldiers are spread all about the different states of Europe? The answer surely must be that the proposed organisation is not more dangerous to the existence and development of the nationalities than any other increase of international intercourse. The means of communication of our days slowly but surely efface many national particularities, rendering the peoples more cosmopolitan, and as a matter of course an organisation as the above-mentioned in the course of the years will work to the same effect. But all the deepest and most original elements of the nationality resting on language, culture, particularities of char-

acter and moral conceptions will certainly subsist unaffected or — at any rate as far as the smaller nations are concerned — perhaps will reach a fuller and more marked development under the guarantee of peace. On this the most difficult point of the whole proposal opinion will stand against opinion, so much of it being a matter of feeling. Even the reception that will be given to a proposal of this kind will depend on the amount of international feeling in Europe, if there is any at all. In the last resort the fate of the proposal will, however, not depend on feelings or sympathies, but solely on the readiness with which it will be acknowledged that this organisation offers a real guarantee for permanent peace, better than any other proposal.

By an organisation of the land forces of Europe as the above-mentioned, the best way for organising the naval defence would be to create a „*European fleet*" to which all nations give their contribution of money and men. This way is of course the most equal and will offer the best guarantee, as a sufficient number of garrisoned troops in the countries, especially in the seaports, serving as basis for the navy, always may prevent a plot from any national contingent of the common fleet.

The question of colonies which is probably the chief incitement to troubles and warfare will always cause the greatest difficulty in any proposal of peace. The Morocco affair of 1911, however, taught us that colonial contests may be solved without shedding one drop of blood, therefore this affair ought to be taken

as a good omen for the future solution of this kind of questions by arbitration. The mother-country should have the right to be supplied with the strictly necessary number of colonial troops for the maintaining of order. Evidently the mother-country's position as hostage will offer the best guarantee possible for an adjustment of colonial boundary contests by court of arbitration. If further guarantee should be thought necessary, mixed troops might perhaps be taken into consideration.

He who takes part in a discussion of the possibilities and guarantees of peace at the present moment must seem to be in the general opinion on the verge of the fantastic, perhaps even of the ridiculous, and consequently he must wish to give a clear summary of his own thoughts of war and peace in a few concluding words.

It is a matter of course that he who speaks of peace at the present time is talking to the wind in Europe, as almost all the nations there are under a strong mental possession. A sort of „mass suggestion", a Chorea major is the only possible definition of the new rabies of war which spread like an epidemic in the first days of August 1914 ,confusing the brains and the conceptions of even the wisest. But epidemies, both mental and physical, have their time. Sooner or later a more sober view of the absurdity and brutality of war will get the upper-hand. Then will be the time to work for Peace.

No doubt we shall once more in the first rows find

the lyrists who believe that war may be extirpated from the earth by removing the causes of war. One will pretend that irreligiousness is the cause of war; when all people have become really believing Christians, war will be no more. Another sees the cause in the want of culture, a third in the custom-boundaries, thinking that free-trade will be the remedy etc. If war was as plain a matter as typhus or cholera this reasoning might be correct; in these cases where the single, specific cause of the illness and the means of conveyance of the bacteria is known, the spreading of the disease can be prevented. War on the contrary is not due to any single, specific cause but to a thousand different ones, and even if we try to make the 999 harmless, we may have forgotten the mistletoe which will be spreading death and calamity in the world when it has left the bow.

The world drama which is being acted now in the twentieth century must have taught us that neither Christianity nor culture can prevent war, as on a certain occasion it may release itself in a common reaction by aid of a mass suggestion caused by a few individuals. On account of the egoism immanent in mankind every single individual is loaded with intolerance and consequently easily set going. All ideas of extirpating war by removing the causes of war or by an improvement or alteration of the human nature therefore at the very outset, must be designated as utopian.

If we are ever to attain the end, abolition of war, it certainly can only be by depriving the nations of the *capacity* for mutual warfare, and in this connection

there is practically only one thing to take hold of, the weapons. They may be taken from the nations or measures may be taken to prevent doing mischief with them or using them except under very special circumstances. The first alternative, disarmament which has hitherto been the centre of all thoughts for peace cannot possibly be the solution, for reasons which have already been exposed but which cannot be too often repeated, to wit: that the disarmament of a sufficient number of the peoples of the world is impracticable, and that the guarantee for peace in disarmed countries is the least possible.

However we twist and turn the cane we shall not get beyond the doctrine of Bismarck: „No peace except an armed one". But the balance which Bismarck found in the nearly co-equal armaments of the greater states, and which has been disturbed by the alliances must be secured in another way — as indicated for instance in this proposal — by a transposition and fettering of the means of war thorough enough to make it most difficult, not to say impossible for a single state at a short notice to mobilize a sufficient part of the principal force.

As I have already said, the first condition of the realisation of any thought of peace depends on the fact that the wish for living and working in peace, which is certainly nourished in the inmost heart of any non-fanatical, civilised human being, must grow to become a strong mutual determination for peace. Whether this will ever be, the future alone can show. It must be the determination of the nations to do away

with nationalism, imperialism and diplomatic systems that have had their time. If this war can work to this effect, it has not been fought in vain. It must then be looked upon as the great and terrible revolution which was needed for the liberation of the peoples of Europe and for the victory of democratic parliamentarism which alone can carry on the Peace Movement, the movement, hitherto often misappreciated, which must now become the goal of all the people of Europe and to the solution of which all good elements of the nations must unite.

ADDENDUM.

SOME OBSERVATIONS OF SCANDINAVIAN SCHOLARS ABOUT DR. JERSILD'S PROPOSAL.

Dr. Fr. Weis, Professor at the Royal college of agriculture of Copenhagen.

I agree with the author of the above-mentioned proposal, that the greatest and most important problem to be considered by mankind after this war will be the seeking of ways and means to create secure and permanent peace on earth, and the first condition of attaining this object will be that all nations join in a strong common will for peace; there must be a peoples' will directed „against nationalism, imperialism and played-out diplomatic systems"-all of which have been among the most important direct or indirect causes of the world war.

I also believe that the recognition of this truth and this will for peace will be found and maintained amongst the nations — who will surely for generations to come tremble at the thougth of returning to such horrors as this war has brought upon them — and my belief is founded on the following declarations of Bethmann-Hollweg, the German Chancellor in the Reichstag on Nov. 9th. last year.

> „When at the close of this war, and after it, the world becomes fully conscious of the terrible destruction of life and property which it has caused, all mankind will join in a cry for peaceful agreements and mutual understandings that may serve to prevent, in so far as it lies within human power at all to do so, a recurrence of so terrible a catastrophe. That cry will be so loud and so justified that it must needs lead to a result".

This claim having also been set forth so vigorously by neutral nations that, like the United States, cannot even be said to have suffered from the war, we may be sure that it will ring with manifold strength from the belligerents; when once they are allowed to speak freely.

What should then prevent mankind from establishing the same *inter*-national conditions as the *intra*-national ones which are now for centuries securing peace within a number of single states, where formerly

continual warfare raged between smaller units. Where there really is a will, the way will be found.

If then the war ends in an even tolerably just and prudent peace, the danger of the outbreak of a new war in Europe will be minimal for many years to come, not only because the nations and the governments, out of sheer terror of a recurrence, will resort to all other means than arms for the adjustment of all opposing issues, but also because hardly any responsible ruling power will dare once more to provoke a world catastrophe like the present. The desperate economic conditions of the European states will also act as a restraining force on possible inclinations for war.

It is to be hoped that possibly an international army for the securing of permanent peace will be superfluous — provided that not only the European states, but also those of all the rest of the world will join in a common peace league, such as that for which the United States have already very distinctly declared themselves ready, and we have good reasons for supposing that Japan, the Great Power of Asia, also will join in from humane and prudent motives.

Those who prophecy future wars and who have, among other things, deduced the doctrine from this war that man, in spite of all culture, remains a ferocious and fightloving animal, forget or totally overlook the fact that this particular war has turned almost everything upside down, even to the conception of war itself. It has been bereft of all its romance and transformed into a spectre of the most dismal kind, for which it will hardly be possible to rouse the enthusiasm of children or adolescents. It has, moreover, turned out to be an exceedingly improfitable business. They also overlook the fact that in the future we shall have to deal with forms of government totally different from those hitherto existing, under which such notions as nationalism and imperialism will also have lost their value and halo. The danger of war, which is one of the motives that led to the present conflict must therefore be and surely will be removed. This might be achieved, partly through the conclusion of peace — in so far as this becomes an expression of what statesmen declare to be their most important goal of war, a really permanent peace, — partly through shifting the balance of power distributed within each particular state which has been well prepared and far advanced during the war in all the belligerent states. It is even now beginning to make itself more evident in revolutions, new orientations etc. that will sweep away like a powerful, irresistible, democratic wave the old rule of the upper classes, and the power of the capitalists who alone have profited by wars.

Ahead of all other measures — also in order to give an international military power a raison d'être — truly competent international judicial

factors must be created, provisionally based on this that every state must pledge itself to the settlement of all controversial questions by way of arbitration or judicial proceedings. Sooner or later the natural consequences of this will be general disarmament, and the first decisive step in this direction will be the extensive reduction of armaments, made forcibly necessary by the miserable economic state of the belligerent nations after the war. It is to be hoped that both the eastern and western states will take part — for several reasons which there will not be room enough to explain in detail, but for one thing because their peoples have had an opportunity of learning the same lesson from the war as those of Europe, that it is at the best only the ruling upper class that profits by it. Should they not see this at once, the international exchange of thought that no artificial state frontier can prevent will surely soon teach them.

If, however, such powerful means as an international military power should prove to be indispensable during the first stage after peace has been declared, for instance, in order to guarantee the accomplishment of measures to prevent a recurrence of war, then Dr. Jersild's proposal is worthy of the greatest attention and most serious consideration. If it were approved by the different governments it would serve to secure the latter most effectively from the suspicion that any one of them might on any future occasion be even dreaming of taking up arms against another state.

To my mind the most weighty objection against the proposal is not that it is novel and perhaps not easy to reconcile to the hitherto prevalent idea of an army as something specifically national. Mankind will be compelled to find the means at any price for preventing future war and securing really permanent peace. Peace might possibly be more imperilled by having a foreign army in what is practically speaking a disarmed country, because at a given moment — and after a secret agreement with the government of its home country, it might think of abusing its power where it was garrisoned. And together with the army, traditions of a dangerous kind might easily be conveyed, hardly to be reconciled with modern conceptions of war and militarism in general. I am not quite sure that such foreign garrisons would be welcome or that they would easily get on good terms with the populations. A number of other objections might be raised against the proposal, the advantages of which the author has so admirably set forth.

When notwithstanding I welcome such a proposal with absolute joy, it is because — as it is clearly expressed in the explanation of the motives – there is a firm conviction behind it that the time has come when mankind needs must endeavour to find the means to secure peace on earth, and because a man such as the author who is otherwise not in

the habit of seeking publicity, hereby also announces himself as one of the many who will surely follow after in order to devote all their efforts and abilities to contribute to the solution of this, the greatest task which mankind has had to face.

KARL PETRÉN, Dr. med. Professor at the University of Lund.

The Editor of „Illustreret Tidende" has requested me to take under consideration a proposal by Dr. Jersild, as to how to create guarantees of peace in the future. I have studied this proposal with the greatest interest, and as far as I am able to judge of the case it seems to me that it might very well be a suitable topic for further discussion.

The thought which must above all be clear to us when we are placed before any proposal as to the future political arrangement of the world, is that what we have had, and what has led us to this ever forth sliding landslip which is destroying the world of culture, that is an unsatisfactory arrangement. An impulse of the same unvincible strenght as the one which the human spirit especially during the last century has developed at its labour of studying the powers and faculties of nature and of turning this knowledge to account in order to use the powers of nature in her service, must also lead and rule mankind in its endeavours to reach another political arrangement of the world than that which has become a failure, when it dragged over the world the most extensive destruction in the history of mankind. Our starting point must therefore be this: we must do away with this. Our will must be firm as it can and ought to be when faced with a task as high and great as any mankind has ever had, and at which the feeling of human love and the sharp tests of criticism may join without mutual contentions to lead the flood of development into the same riverbed.

There is, I think, one more step that men must agree to take. The history of mankind proves that the cercles of connections which combine human beings together are always extending, and mostly in conformity with them the cercles of politic organisation have extended till each of them encloses larger territories. The means of communication have developed so as to place the cercle of connection among peoples inviolably round the circle of the earth, and after the terrible instruction of our days of what a world war may contain we must come to the conclusion that a far wider expanse of politic organisation than that hitherto existing is indispensable, whether it be Europe or still more of the world which is to be encompassed. So we must aim at some form of international organisation which deprives the present states of the full hegemony which the experience of these days has taught us to be too costly a clothing for the people, claiming too terrible a bloodshed.

With this background for my general conception of this problem it is

quite natural that I joyfully greet the appearance of Dr. Jersild's proposal which seems to me worthy of discussion as one of the possibilities which ough to be tested.

Engineer ALEX. FOSS.

As long as a project or an invention appears merely as a common idea it may sometimes be difficult to acknowledge its weak points, but when the project or the idea is to be carried into effect they must inevitably come to light. If therefore one wishes at the outset to put the idea to the sharpest test possible it will be wise to imagine its realisation in all its details. In the present case a project in all details comprising the organisation (in all its details), the number of troops, the way in which they are to be recruited and garrisoned, both in Europe and in the colonies, will in my estimation quickly reveal a series of very difficult problems. It will hardly be of any use to bring forward a few of these, as apparently a single difficulty may easily be swept away by proposing its oppositie. This plan aims at unity at the central point, that is, that of power, while the single states on all other points are to be independent of each other. The logic consequence of the project is a single world-state. If one cannot or will not admit this conclusion, it will hardly be possible to cheat the nation by detours to submit to the power unit divised. It is therefore my conviction that the plan is technically impracticable.

But even if it should be possible by ingenious combinations to prove that an arrangement were possible and in keeping with the author's aim, I consider it nevertheless idle to carry out the plan, because, at the best it would turn out a utopianism, that is, a plan which at present has not the least prospect of being realised, because the militant nations least of all would submit to being reduced to military impotency. It is in my opinion a misconception to believe that the forces leading to war are striving for peace. Power is their goal; the more blood, the more sufferings and the more values sacrificed to this goal, the less probability there seems to me to be for belligerent Europe to adopt the idea of peace in earnest.

Historically seen only one great nation, China, has realised the idea of peace. China has for centuries lived under disarmament, centralised power and in peace. From a Chinese point of view the white nations are war barbarians, from that of the white, China is in a state of pacific barbarism.

It seems to me quite improbable that the white race should be led to alter all its inherited conception of the problem of war through the present gigantic display of power, on account of the distress, misery and sufferings that follow in its train.

Before the war broke out many people thought that the white race was weakened by luxury and feminism. The war has shown us a totally different picture which turns our thoughts much more towards the earlier history of the race.

Dr. Jersild's plan is to my mind not only a utopianism, but also at variance with the fondamental principles of the white race of which one side turns towards christianity while the other inclines to war.

OTTO JESPERSEN, Dr. phil. Professor at the University of Copenhagen.

The present European situation is so desperate that it is no wonder that many brains here and there in various countries are busily striving to think of the means of preventing, or at least impeding a future recurrence of a war like the present one. Any serious attempt to find some means against the war ought to be greeted with joy and made the object of the most careful discussion. This is most specially due to Dr. Jersild's project which at first makes a rather bewildering impression by its novelty, but which gains by further consideration. It is not and does not pretend to be a universal means against the war mania, but it will certainly, if carried into practise, act as a great restraint on the capacities to force on war — and is there not a great deal to be gained by it? In the course of the years since Dr. Jersild for the first time was kind enough to make me acquainted with his idea, it has interested me and occupied my mind more and more, and I cannot but recommend it most earnestly to a well meaning and consciencious consideration.

L. V. BIRCK, Dr. polit. Professor at the University of Copenhagen.

The realisation of Dr. Jersild's idea does not seem to me to be quite without danger, at least to the smaller nations; a foreign garrison very easily becomes an army of occupation. Furthermore a foreign garrison often may become a dangerous support to an injust or an illegal government; I wonder if the Russian revolution could have been carried out, if Russia had had a German garrison who without any understanding of the language or the mode of thoughts of the nation was to „maintain order"? What other reason should the Habsburgs have had for employing the policy of foreign garrisons especially in the Austrian Crown countries? I prefer war to national or social suppression, because death once for all is a smaller evil than injustice.

If Dr. Jersild had read the excellent book about „the Peace Problem" by his colleague, Dr. Nordentoft, he would not have dismissed so finally the thought that one must and can turn against the causes of an illness, in casu a war, so as to restrict the consequence of these causes, the war. But I do believe more in a change in the minds then in provisional plans of world peace. From many talks that I have had with officers

on both sides I have discovered that experience has cultivated a civilian bent of mind in them, which we do not find amongst our neutral officers. But there is a greater repugnance to war amongst the soldiers; not long ago a foreign officer thus summed up the soldier's character: He has become a machine, fatalistic, only thinking of the present moment — of food and how to find cover — careless of the result of the war, the glory or defeat of the state. Iron crosses and Victoria crosses are always being distributed, most often without being deserved, only in order to keep up the illusion outside of the army. If the war lasts only 4 months more we may easily count the soldiers who have a personal conception of honour, courage or the like. He does not believe in the words of his chiefs or the public; even his indifference to death is not the proof of courage, but only of resignation and fatalism.

But a community that no longer believes all that the rest of us say, that is indifferent as to death, to whom life itself has lost its meaning and that vainly asks itself why, is like an elephant that has measured the weight of its keeper. The aims of the future will not be set by the present holders of power; much will happen, only not what we expect, also as regards military organisation.

It is this revolution of minds in the belligerent countries in addition to the fact that most of the junior regular officers are killed that encourages me to hope that the present army system will everywhere be replaced by the Swiss militia system, in which a nation under arms remains a nation and not „die Kerls".

Only when the great majority of officers become what the scourge of necessity has now made them in the belligerent armies, that is, when men of civilian callings, whose hearts are bent on the maintenance of peace, and who feel as citizens, only when these relieve the Pretorian guard of officers, for whom war is after all a means of existence, a goal and an opportunity, only then will it be possible to reduce the preparations for war and their consequences.

KR. NYROP, Dr. phil. Professor at the University of Copenhagen.

It seems to me a matter of course that when once this terrible war is over, all righteous people in all countries must work together towards one goal, that of trying to the greatest possible extent to heal the wounds which the war has dealt. If we shall succeed in reuniting the international ties of science, law, commerce, politics etc. all must put their hands to the task. Each one within his territory must give his personal contribution to the stakes, be it small or large.

But all that good will and perseverance can perform will scarcely be of any consequence unless there be first of all made war against war. It must be made impossible that the war monster is once more let loose

among civilised countries. Even those who are most eagerly glorifying war must now after $2^1/_2$ years of insane terrors have had their eyes opened to the fact such a war is the crime of crimes. The question now is, therefore, how to find means to prevent a recurrence.

Any proposal tending to create the means for abolishing war therefore ought to be met with sympathy on principle. When some time ago I was made acquainted with Dr. Jersild's proposal I was struck by its originality and seemingly great simplicity. Whether it can be carried into effect I cannot say with any competence, it touches a great many practical circumstances which I cannot survey and about which I only know very little. The proposal may seem rather utopian to many, and as for my part I think that the garrisoning in foreign countries may offer more difficulties than indicated by Dr. Jersild. But has not a great deal been done at the present day which in bygone times would have been stamped as utopianism. How shall we reach it anywhere, if we do not put the goal as high as possible?

And on further consideration does it seem so quite utopian to have the intention of garrisoning the troops of one country in another? Previous to the war families of different countries exchanged their children, French boys and girls spent their three months of summer holidays in Germany with German families who sent their children to France. The schools too joined in this enterprise. Whole college classes from one country went out travelling, in order to make the acquaintance of other nations and other countries. What if this movement, in itself so natural could be developed on a grand scale? What if the young able bodied troops who will be needed in order to maintain peace could spend its period of training, which naturally ought to be very short, in a foreign country, would not a great deal be gained by it, not only as to the prevention of war, but also in several other respects?

It is, however, clear to me that much also would be lost bij such an arrangement, if it could be carried out, but it is possible that its advantages would prove to be paramount. At any rate Dr. Jersild's proposal gives food for our imagination, and I greet its appearance with great joy. It points at a Pax æterna and may possibly lead us a good step forward towards the great goal.

TH. MESSERSCHMIDT, Pilot Captain. Copenhagen.

As it is quite certain that the maintenance of justice and peace amongst people belonging to the same state is conditional on the presence of an authority having the requisite power to maintain that which this authority considers to be just, so it is equally certain that the only condition upon which justice, and with it peace, can be secured amongst the nations, is the presence of an authority over them, possessed of the

same powers in regard to the various states, as that vested in the first mentioned authority with regard to the single state. By means of a coalition of several states with a common government of this kind, and possessed of executive power, both to deal with revolutionary movements within, and foreign states without, the states forming this league would be secured from war amongst themselves while they would gain in strength outwardly. These advantages, however, can only be obtained by sacrificing the sovereignty of each of the induvidual states included in the league, and by the single state renouncing the possibility of using those means of power at its disposal; in order to impose its will upon another state.

In this case, as in everything else in life, the relation between the above-mentioned gain on one side and loss on the other will determine the willingness or reluctance of individual states to consent to such a coalition, and as regards the attitude of the European states to such a proposal, it is hardly conceivable that all the states would renounce their sovereignty in order to gain the advantages mentioned above, by means of a coalition in which they would all be on one level, under a common authority in whom the whole of the executive power would be rested.

Assuming, however, that a smaller or larger number of European states could arrive at an agreement on such a coalition under a common government, there is one question that at once arises, and that includes the conditions necessary for gaining the above-mentioned advantages. It is this, how is the new „commonwealth'' to be composed, and how is the power assigned to it to be organised for the securing of peace amongst the co-ordinated states within and their common attitude towards foreign states without. As the coalition must necessarily be founded on the equality of position of the individual states, the common government must be composed of members of all the states, so elected that this equality is secured and with a president elected by the members. The instruments of power at the disposal of the government, to enable it to carry its will into effect in all cases concerning the relations of the states amongst themselves and their united attitude to foreign states, can of course only be secured by its retaining command of the united army of the united states. In order to prevent a „coup'' from one of the united states there must not be the least possibility of a single state using its own contingent to the united army for warfare against another state. This can only be prevented by intermingling the elements yielded by the different states to the united army, or by garrisoning the contingent yielded by each state in one of the other states. The former of these two alternatives might most easily be realised by establishing a united standing army recruited from

the different states in proportion to their number of inhabitants, the other might be combined with general military service; a standing army would probably be preferred. There would be practical difficulties of course in the way of such an adjustment of the military powers of the European states, but if there were a will, a way to overcome them would surely be found.

An attempt has been made above by means of logic to find out the conditions that must necessarily be made in order to procure absolute security for peace between the states of which the geographical situation, culture and commercial intercourse etc. must create the wish for such a security, and for the increase of strength that must be its natural consequence in comparison with other states outside the union, and as will be seen these reflections have led exactly to the thoughts set forth by Dr. Jersild. That international treaties and international legal decisions are of no consequence as a means of restricting the hegemony of a Great Power, — that is, its perfect independance of all considerations except its own interests — has proved itself in the present war; in other words such ties only exist for the powers not strong enough to dare to break them.

If ever the desire should arise for a coalition of the European states into a union with reference to foreign politics in order to prevent a future war between the European states, then it must be now when the chances for a conclusion of the great war and the chances of victory for one or other of the power groups is as uncertain as ever before, where as the certainty of the economic ruin of Europe is increasing with every day the war lasts. If also the thirst for peace, that is permanent peace in real earnest, is felt by the different nations, then the will must also be there pointing at the aim of taking the necessary steps, let them be ever so unusual, if only they do not involve any humiliation to the belligerent states. As circumstances now are — unsafe on all sides — one would think that the time had come for a union without humiliation to any of the parties; later on when one or another group of power shall have submitted, the victor will hardly think of a union with the besieged.

BREDO MUNTHE MORGENSTJERNE, Rector at the University of Christiania.

I have studied Mr. Jersild's proposal with much interest. It contains new thoughts that may be of practical consequence at some future date after further revision, even though one cannot be blind to the great difficulties that will crop up when it is to be carried out.

But at any rate it is impossible to set up the achievement of this proposal as the nearest goal for peace work, because to my mind it is

unthinkable that the European Great Powers would be willing to agree to such a proposal at the conclusion of the present war.

If we will keep to attainable goals we may hardly get any further than to those that have been set up as minimum claims by the international organisation for permanent peace, and which, amongst other things, includes the restriction of armaments, the establishment of an international court of arbitration for judicial conflicts, and the compulsory adjustment of interested disagreements. War is not prohibited, but the outbreak of hostilities is postponed and efforts are directed towards preventing it by mediation and settling of disagreements. The guarantee of keeping the agreement must be sought in a military executive from all the states pledged to the agreement against the state that breaks it, if all other economic and diplomatic compulsory means fail.

If we may reach so far we have made a giant's stride towards permanent peace. But to propose a still more far reaching goal would be to let the best destroy the good.

ANGRIFF UND VERTEIDIGUNG,

EINE VÖLKERRECHTLICHE FORMEL IM DIENSTE EINES DAUERNDEN FRIEDENS

VON

DR. RUDOLF LAUN, OESTERREICH.[1]).

Eine der am meisten in die Augen springenden massenpsychologischen Tatsachen im gegenwärtigen Krieg ist die allgemeine Missbilligung des Angriffskrieges und die Billigung des Verteidigungskrieges. Diese Werturteile entspringen dem sittlichen Gefühl oder Rechtsgefühl der Menschen. Auf eine Unterscheidung dieser beiden Gefühle kommt es für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung nicht an, wir können kurz vom Rechtsgefühl sprechen. Jene beiden gefühlsmässigen Werturteile über den Krieg sind daher ein *Gemeinbesitz der weitaus überwiegenden Mehrzahl der Menschen bei allen Kulturvölkern.* Denn wenn auch das Rechtsgefühl der Völker in vielen Einzelheiten ein verschiedenes ist, in diesem Punkt stimmt es überein, es

[1]) Die vorliegende Aeusserung ist ein Auszug aus einem Aufsatz, welchen der Verfasser im November 1915 an einigen Tagen der Kampfruhe in der Front geschrieben und von dort an die Redaktion der „Zeitschrift für Völkerrecht", herausgegeben von KOHLER und FLEISCHMANN, Verlag KERN in Breslau, eingesendet hat. Aeussere Umstände, welche mit dem Krieg zusammenhängen, haben die Veröffentlichung des Aufsatzes verzögert, sodass derselbe voraussichtlich erst im 4. Hefte des X. Bandes der Zeitschrift erscheinen dürfte. Mit Bewilligung der Redaktion wird hier ein Auszug nebst einigen vom Verfasser für den Recueil de Rapports hinzugefügten Zusätzen wiedergegeben.

verurteilt den Angriffskrieg ebenso wie den tätlichen Angriff des Mörders unter Individuen, es erklärt den Verteidigungskrieg ebenso wie die „gerechte Notwehr" des Individuums nicht nur für erlaubt, sondern sogar für sittlich gut.

Diese massenpsychologischen Tatsachen legen nun die Frage nahe, ob auf ihnen nicht völkerrechtliche oder staatsrechtliche Sicherungen aufgebaut werden könnten, durch welche der Ausbruch künftiger Kriege verhindert oder erschwert würde. Die praktische Möglichkeit, die Begriffe des Angriffs- und des Verteidigungskrieges legislativ-technisch zu verwerten, ist sicherlich gegeben. Beispielsweise hat bekanntlich der Bündnisvertrag zwischen dem Deutschen Reich und Österreich ausdrücklich nur einen Angriff als den Bündnisfall, als Casus foederis, bezeichnet. Die Verfassungen des Deutschen Reichs und der Vereinigten Staaten von Amerika haben die Eröffnung eines Krieges an gewisse Bedingungen geknüpft, ausser im Falle eines feindlichen Angriffs beziehungsweise Überfalles, u.s.w. Fraglich kann es nur erscheinen, ob derlei Normen Aussicht auf Erfolg haben. Insbesondere nach drei Richtungen erheben sich Zweifel.

Erstens könnte befürchtet werden, dass ein völkerrechtlicher Vertrag, welcher etwa den Angriffskrieg einschränkenden Bedingungen unterworfen hätte, im Ernstfall nicht eingehalten werden würde. Es herrscht heute leider bei den Staaten das grösste Misstrauen in ihre gegenseitige Vertragstreue, und dieses Misstrauen kann durch Verträge ebensowenig beseitigt werden, wie Münchhausen sich selbst an seinem eige-

nen Zopf aus dem Sumpf ziehen kann. Zweitens würde möglicherweise selbst derjenige Staat, welcher sein Misstrauen überwindet, den Vertrag eingeht und ihn zu halten entschlossen ist, sich militärisch benachteiligt fühlen, wenn er bei seinen Kriegsvorbereitungen und Kriegshandlungen auf die Defensive beschränkt sein soll. Denn wenn von zwei Staaten einer den Vertrag hielte und einer nicht, so wäre gerade der Vertragstreue wenigstens so lange, bis der Gegner seine Karten aufdeckt und sich als Angreifer und als vertragsbrüchig deklariert, also namentlich bezüglich der Vorbereitungen, die schon im Frieden getroffen werden können, in einem Nachteil, der vielleicht unwiederbringlich wäre und den ganzen Krieg entscheiden könnte. Aber selbst wenn auch dieses Bedenken beseitigt würde, bestünde drittens die grösste Schwierigkeit, wie denn der Angriffs- und der Verteidigungskrieg gegen einander abgegrenzt werden können. Auch der Angreifer kann angeben, oder glauben, irgend ein Interesse oder Gut zu „verteidigen" zum Beispiel die nationale „Ehre", die „Lebensinteressen", die „Freiheit", die „Kultur", die „Zivilisation" u.s.w.

Was den ersten dieser drei Einwände anbelangt, so scheint mir die moderne Kriegführung, durch ihr in früheren Zeiten ungeahntes *Massenaufgebot* die Möglichkeit zu gewähren, an das *Rechtsgefühl der Massen zu appellieren.* Der Mann aus dem Volke legt an die staatliche Politik den Masstab der individuellen Moral an, nur für eine „gerechte" Sache, also für den Verteidigungs-, nicht für den Angriffskrieg wird er

auf die Dauer jene ungeheueren Opfer tragen, welche der Krieg ihm auferlegt. Jeder, der den Krieg in der Front mitgemacht hat, kann die überaus grosse Bedeutung der sittlichen Kräfte bezeugen. In der militärischen Theorie spielt seit jeher der sogenannte „moralische Faktor" als eine wichtige Vorbedingung des Erfolges eine grosse Rolle. Allein hier wird damit vorwiegend der *Glaube an den Erfolg* bezeichnet. Danach hätte derjenige die *moralische* Ueberlegenheit, welcher ohnedies der *physisch* Stärkere ist, oder aber derjenige, welcher durch Suggestion, Irrtum oder Lüge den Massen den Glauben an ihr physische Superiorität beizubringen weiss. In Söldnerkriegen mag dies richtig gewesen sein. Aber das heutige Volksheer verdankt seine Kraft tieferen Wurzeln. Sie liegen *im Glauben an die Gerechtigkeit der eigenen Sache, mithin im Rechtsgefühl.* Auf denselben Grundlagen wie die „Moral" der Truppen, beruht die Ausdauer und Opferwilligkeit der Bevölkerung des Hinterlandes. Hier wie in der Front bildet daher die Ueberzeugung der Massen, einen *Verteidigungs*krieg zu führen, eine wesentliche Bedingung des Erfolgs. Denn nicht nur gegen Meuterei muss der Staatsmann, der einen Krieg führt, gesichert sein, sondern auch gegen Gleichgültigkeit und Egoismus des Individuums, gegen passive Resistenz, Sabotage u.s.w. Diese Erscheinungen werden nun bei einem auch nur ganz annähernd ähnlichen Kräfteverhältnis mit sehr grosser Wahrscheinlichkeit auf der Seite des Angreifers früher eintreten als auf jener des Verteidigers. Dadurch ergiebt sich in dem heutigen Volkskrieg gewissermassen automatisch eine

Kontrolle durch die mitwirkenden Massen selbst. Voraussetzung, dass diese Kontrolle wirksam wird, ist nur erstens ein Merkmal, welches auch in den Augen des Ungebildeten den Angriff von der Verteidigung unterscheidet, zweitens eine Belehrung der Massen über dieses Merkmal, so lange und so eingehend, bis ihr Rechtsgefühl dazu erzogen ist, die Missbilligung des Angriffs gerade an dieses Merkmal zu knüpfen. Von diesem Merkmal soll später die Rede sein.

Das zweite früher geltend gemachte Bedenken betraf die Benachteiligung des Verteidigers gegenüber dem Angreifer. Allein dieses Bedenken entspringt hauptsächlich den Dogmen der militärischen Theorie, welche dem Bewegungskrieg entnommen sind. Im modernen Stellungskrieg ist dies anders. Zwar kann ein abschliessendes Urteil nicht gefällt werden, so lange es nicht möglich ist, auf Grund authentischer Publikationen den beiderseitigen Kraftaufwand und die beiderseitigen Verluste bei den einzelnen grossen Offensiven mit einander zu vergleichen. Aber hypothetisch kann mit grosser Wahrscheinlichkeit der Satz aufgestellt werden: *eine Truppe mit der Offensivkraft* I *hat im Bewegungskrieg eine Defensivkraft von bald mehr, bald weniger als* I, *im Stellungskrieg in der Regel von einem Vielfachen von* I.

Dazu kommt, dass im Bewegungskrieg die Stellung des Verteidigers sehr wesentlich vom Terrain abhängt, weswegen ja auch „strategische Grenzen" der Staaten angestrebt werden, während jene Art der Kriegführung, welche heute zur Regel geworden ist, viel unab-

hängiger von günstigen Terrainabschitten ein einmal besetztes Gebiet behaupten kann.

Weiter ist zu beachten, dass unter den Vorstellungen des Bewegungskriegs schon im Frieden *jede* militärische Massregel dem Nachbar als Bedrohung erscheinen kann, sodass das Misstrauen und die militärischen Vorbereitungen einander wechselseitig steigern. Dagegen gestattet der Stellungskrieg demjenigen, der nur zu seiner Verteidigung entschlossen ist, ein verhältnismässig viel ruhigeres Abwarten. Da nun die künftigen militärischen Rüstungen und Kriegsvorbereitungen der Staaten von den heutigen Kriegserfahrungen beherrscht werden dürften, wird voraussichtlich jeder Staat oder Staatenbund vor allem auf das rechtzeitige Funktionieren einer Devensivlinie entlang seinen Grenzen bedacht sein. Während daher im alten Frieden *die grösste Bedrohung der Nachbarn bei geringer Sicherheit* des eigenen Gebietes herrschte, wird der künftige Frieden vermutlich von Rüstungen für einen Stellungskrieg begleitet sein, welche die *grösstmöglichste Sicherheit des eigenen Gebietes bei geringer Bedrohung der Nachbarn* verbürgen.

Unter diesen Umständen ist die denkbar vollkommenste Vorbereitung einer Defensive für die Zukunft als durchführbar anzunehmen, ohne dass ein völkerrechtliches Abkommen, welches den Angriffskrieg beschränken würde, eine Benachteiligung des Verteidigers bedeuten würde.

Nun ist zwar auch heute ein Bewegungskrieg möglich. Die Verteidigung Siebenbürgens und die Eroberung Rumäniens bilden die jüngsten kriegsgeschicht-

lichen Beispiele. Allein nicht darauf kommt es an, ob ein solcher Krieg möglich sei, sondern darauf, dass der Staat, welcher sich mit seiner Verteidigung *begnügt*, in den Mitteln des heutigen Stellungskriegs eine ausreichende Sicherheit finden kann, ohne den Nachbar agressiv bedrohen zu müssen.

Vom Seekrieg und vom wirtschaftlichen Krieg soll später die Rede sein.

Zunächst gelangen wir zur dritten der oben erwähnten Einwendungen, zur Abgrenzung des Angriffs von der Verteidigung und damit des Angriffskrieges vom Verteidigungskrieg. Ueber diese beiden Begriffspaare giebt es sehr abweichende Ansichten. Aber die Differenzen gehen im wesentlichen nicht auf Verschiedenheiten des Rechtsgefühls sondern auf Verschiedenheiten der von den Staaten beziehungsweise ihren führenden Persönlichkeiten verfolgten Zwecke zurück. Die Verschiedenheiten in den Anschauungen feindlicher Völker über die Gerechtigkeit ihrer Sache liegen daher gewissermassen nicht in der *Rechts-* sondern in der *Tatfrage.* Damit ist allerdings die Schwierigkeit der Unterscheidung nicht beseitigt. Denn wer vermöchte in die Motive der leitenden Staatsmänner hineinzuschauen? Gelänge es jedoch, klare Tatsachen zu schaffen, an denen sich der Angriff von der Verteidigung unterscheidet, so würde jenes Rechtsgefühl sich als im wesentlichen übereinstimmend erweisen und die früher erwähnte Kontrolle der Massen würde wirksam werden.

Die Erfahrungen des gegenwärtigen Krieges haben nun für den Hauptfall des Angriffs, den Angriff zu

Lande auf fremdes Gebiet, die Statuierung eines solchen Unterscheidungsmerkmales in den Bereich der Möglichkeit gerückt.

In den Schachzügen des Bewegungskrieges gehen Angriff und Verteidigung vielfach ununterscheidbar ineinander über, nicht nur in der „Strategie" sondern auch in der „Taktik". Im heutigen Positionskampf dagegen weiss in der Regel jeder Infanterist den Angriff auf die feindliche Linie von der Verteidigung der eigenen Stellung genau und sicher zu unterscheiden. Ganz besonders beim *Beginn* der Feindseligkeiten in einem künftigen Krieg würden sich aller Voraussicht nach Angriff und Verteidigung scharf von einander abheben. Nun kann allerdings auch im Stellungskrieg der strategische Verteidiger sich genötigt sehen, taktisch zur Offensive zu greifen, zum Beispiel beim Gegenangriff oder zur Verbesserung der eigenen Linie. Der einzelne Mann kann daher nicht beurteilen, ob die Offensive (Defensive) an einem Frontstück einer allgemeinen Offensive (Defensive) entspricht. Wohl aber wissen Tausende und Tausende von Einzelnen, dass sie an einem bestimmten Tag im Verein mit Tausenden anderen zum Angriff geführt worden sind. Dies gilt ganz besonders vom Beginn eines Feldzuges. Auch die Vorbereitungen zu einer grossen Offensive lassen sich zwar gegenüber der Aussenwelt durch Absperrungsmassregeln, nicht aber gegenüber den mitwirkenden Massen verbergen. Zwar kann auch hier der einzelne Mann nicht wissen, welchem Zwecke die Vorgänge, die er sieht, dienen. Münden sie aber tatsächlich in eine grosse Offensive, so wird

ihm der Zusammenhang klar. In beiden Richtungen ist demnach eine Kontrolle durch die Massen wenigstens in Nachhinein gegeben und deren Rechtsgefühl kann im weiteren Verlaufe der Ereignisse reagieren.

Wenn nun von zwei Nachbarstaaten auch nur einer entschlossen ist, sich auf die Verteidigung seines Gebietes zu beschränken, kann er einen Angreifer an die entlang seinen Grenzen vorbereiteten Defensivlinien herankommen lassen und ihn zwingen, sich entweder friedlich zu verhalten oder *sich offenkundig und unbestreitbar in den Augen von Tausenden von Kämpfern als der Angreifer zu deklarieren. Wenn man daher als den juristischen Tatbestand des Angriffs das Ueberschreiten der Grenze statuierte, so hätte man ein Merkmal gefunden, das unter die Kontrolle des Rechtsgefühls der Massen gestellt werden kann.*

Was die Küsten anbelangt, so können sie nicht nur durch eine ähnliche Defensivlinie wie die Landgrenzen, sondern überdies auch durch eine Minensperre im Küstengewässer gesichert werden. Die Zulässigkeit einer solchen war schon im bisherigen Völkerrecht allgemein anerkannt. Den Gedanken, dass dem Verteidiger im eigenen Küstengewässer diesbezüglich weitergehende Befugnisse zuzubilligen seien als dem Angreifer im fremden, hat insbesondere ein Antrag Kolumbiens auf der II Haager Friedenskonferenz zu verwirklichen gesucht (Actes et documents, I, S. 292, III, S. 447, 448, 680). Es handelte sich im Wesentlichen um ein Verbot des Legens automatischer Kontaktminen „excepté comme moyen de défense". In der Kommission stimmten 16 Staaten für den Antrag, dennoch drang

er nicht durch. Auch in der völkerrechtlichen Literatur ist jener Gedanke der Bevorzugung des Verteidigers im eigenen Küstengewässer bisweilen vertreten worden. Derlei Anregungen gewinnen heute, wenn ihnen auch nicht immer in jeder Richtung beigepflichtet werden kann, neues Interesse. Denn die Minensperre bietet, wie ich glaube, in vieler Hinsicht eine Analogie zum Schützengraben.

Die Grundlagen eines völkerrechtlichen Vertrags über die Beschränkungen des territorialen Angriffs als Eröffnung eines Krieges sind daher gegeben. Ein solcher Vertrag müsste zuers dent Angriff, der als Bruch des Friedens und als Beginn und unmittelbare Veranlassung der Feindseligkeiten zu gelten hat, kurz und klar definieren. Es müsste eine Norm geschaffen werden, deren Einhaltung durch das Urteil breiter Massen von Mitkämpfern kontrolliert werden kann. Notwendig ist daher die Statuierung einer möglichst scharfen und leicht erkennbaren Grenze zwischen Angriffs- und anderen Handlungen. Die wünschenswerte Schärfe juristischer Begriffe kann, wie hier nicht näher ausgeführt werden kann, nur durch Abgrenzung in *Zahl*, *Zeit* oder *Raum* erreicht werden. Die früheren Ausführungen haben nun gezeigt, dass sich uns eine sehr geeignete Raumgrenze für die Unterscheidung des Angriffs von der Verteidigung bietet, nämlich die politische Staatsgrenze beziehungsweise die Grenze militärisch geeinigter Staatenverbände. Was im Zeitalter der Bewegungskriege vielleicht nicht durchführbar war, kann heute mit unvergleichlich grösserer innerer Berechtigung versucht werden: *denjenigen zum An-*

greifer zu erklären, der mit Teilen seiner Truppenmacht fremdes Gebiet ohne die Bewilligung der Staatsgewalt dieses Gebietes betritt.

Hieran müssten sich allerdings noch verschiedene Einzelheiten knüpfen, welche nur mit Hilfe militärischer Sachverständiger festgestellt werden könnten, namentlich Verabredungen, um Grenzzwischenfälle tunlichst zu vermeiden oder ihnen den gefährlichen Charakter zu nehmen, ferner Vereinbarungen über das Durchfliegen des fremden Luftraumes, über die Immission schädlicher Gase und dergleichen, endlich über die Minensperre und andere Verteidigungsmassregeln zur See. Bezüglich der Einhaltung solcher Detailbestimmungen versagt allerdings die Kontrolle durch das Rechtsgefühl der Massen. Sie wird aber wirksam, sobald irgend eine Massregel z.B. die Verbreitung giftiger Gase an der Grenze, bedeutende Dimensionen annimmt.

Es bleibt noch übrig, von jenen Fällen zu sprechen, in denen ein Staat ohne Verletzung seines Gebietes wirksam „angegriffen" werden kann. Im Vordergrund stehen *wirtschaftliche Lebensnotwendigkeiten.* Die Erfahrung hat uns gezeigt, dass die völkerrechtliche „Souveränität" und Rechtsgleichheit den kleinen Staaten ihre wirtschaftliche Freiheit und Selbstbestimmung ebensowenig sichert, wie die liberalen Menschenrechte die Beherrschung des Armen durch den Reichen beseitigt haben. Aber der hier vorgeschlagene Vertrag erreicht seinen Zweck, die Erhaltung des Friedens, wohl schon dann, wenn ihn zunächst nur jene grossen Staaten und Staatenverbindungen schliessen, welche *selbständige, in Bezug auf die unentbehr-*

lichen Bedarfsartikel unabhängige Wirtschaftsgebiete darstellen.

Ist nun der Zusammenhang des Wirtschaftsgebietes ein territorialer, wie in Russland oder den Vereinigten Staaten von Amerika, so genügen die erwähnten Forderungen. Beruht er dagegen auf Verbindungen zur See, dann müssen diese Verbindungen noch besonders sichergestellt sein, und zwar entweder durch eine monopolistische Seemacht, wie es die englische vor dem Krieg war, oder durch ein von einem Weltbund oder von einem Gleichgewicht der Kräfte garantiertes internationales Seerecht. Die Mächte der erstgenannten Art können daher den hier vorgeschlagenen Vertrag ohne weiteres eingehen. Jene der letzten Gattung können ihn nur annehmen, wenn er durch ein Seerecht ergänzt wird, welches ihre unentbehrliche Ein- und Ausfuhr zur See etwa in der Weise sichert, dass es Eingriffe dem unerlaubten Angriff zu Lande gleichstellt und sie durch die schärfsten dem jeweiligen Stande des Völkerrechts entsprechenden Mittel zu verhindern sucht. Ein Staat hingegen, dessen Grösse auf der monopolistischen Beherrschung des Meeres beruft, wird in jedem Wachstum einer fremden Flotte einen „Angriff" sehen und kaum eine Beschränkung annehmen wollen, die es ihm erschweren könnte, gegen einen solchen Bedroher seiner Monopolstellung offensiv vorzugehen. Daher hätte allerdings ein Vertrag wie der hier vorgeschlagene erst dann Aussicht auf Verwirklichung, wenn das Monopol der Seebeherrschung einem Seerecht gewichen ist, das von einem Weltbund oder von einem Gleichgewicht der Kräfte getragen wird.

Eine „Verteidigung" *anderer* Güter als des Gebietes und wirtschaftlicher Lebensbedingungen durch einen Krieg kann wohl nicht als zulässig anerkannt werden. Aber mit diesen beiden Objekten des Angriffs dürften 99 von 100 Objekten der Kriegführung getroffen sein. Wenn in einem von hundert Fällen die Gefahr besteht, dass andere, z. B. rein ideelle Interessen durch einen Krieg angegriffen und verteidigt werden sollten, so lässt sich dies allerdings schwerlich durch völkerrechtliche Verträge im Vorhinein verhindern. Wohl aber lässt sich die Wahrscheinlichkeit, dass solche Ursachen zu eimem spontanen Angriffskrieg führen sollten, durch den Asbau einer internationalen Schiedsgerichtsbarkeit auf ein uszerstes Minimum reduzieren. Denn nicht leicht wird ein Staatsmann sein Volk unter Verletzung eines klaren völkerrechtlichen Vertrages zum Angriff führen, um solche Interessen zu „verteidigen", ohne dass das Gebiet oder die wirtschaftlichen Lebensbedingungen „angegriffen" sind, wenn ideelle Genugtuung und materieller Schadenersatz in einem gesicherten Rechtsweg erlangt werden kann. Ginge aber ein Staatsmann dennoch so weit, so würde das Rechtsgefühl seines Volkes über ihn richten.

Wäre das hier vorgeschlagene Abkommen zustande gekommen, so wäre sein wichtigster Inhalt in den Schul- und den militärischen Unterricht allgemein aufzunehmen. Dies wäre ebenso am Platze, wie heute beispielsweise die Einrichtung, dass man den Schülern oder Soldaten einiges über die Verfassung ihres Vaterlandes beibringt. Dieser Unterricht könnte selbst wieder international vereinbart werden und späterhin

sogar zum Gegenstand einer Kontrolle durch internationale Organe gemacht werden. Erst durch eine solche Popularisierung des Vertrages könnte die früher erwähnte Kontrolle durch das Rechtsgefühl der Massen voll wirken und dadurch das gegenseitige Misstrauen der Staaten in ihre Vertragstreue beseitigt werden. Dadurch aber wäre mehr erreicht als durch alle denkbaren Vereinbarungen über Rüstungsbeschränkungen erreicht werden kann, solange im Hintergrunde das Misstrauen und die Furcht vor dem Vertragsbruch lauern. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass *neben* dem vorgeschlagenen Vertrag andere über Rüstungsbeschränkungen eingegangen werden.

Endlich könnte die einmal geschaffene und allgemein anerkannte Unterscheidung zwischen dem Angriffs- und Verteidigungskrieg auch im Verfassungsrecht der einzelnen Staaten als Basis von Einrichtungen verwertet werden, welche den Kriegsausbruch erschweren, ohne dass die Sicherheit und die Verteidigung des Landes im Geringsten gefährdet würde.

Die Befugnis, einen *Angriffs*krieg zu beginnen oder einen Krieg zu erklären, ohne dass das Land *angegriffen* ist, ebenso die Befugnis, *Offensiv*bündnisse abzuschliessen, könnte den weitgehendsten Kautelen unterworfen und insbesondere auch die *parlamentarische Kontrolle* für diesen Teil der äusseren Verwaltung verwirklicht werden, ohne dass die Initiative und rasche Entschlussfähigkeit der *Verteidigung*, falls das Land „angegriffen" wird, an die geringste Schranke gebunden zu sein brauchte.

Einen besonderen Wert hätten diese und ähnliche

Massregeln, wenn sie nicht bloss von einzelnen Staaten durchgeführt, sondern international vereinbart und gleichmässig verwirklicht würden. Wäre das Gebäude späterhin einmal in dieser Weise gekrönt, dann wäre vielleicht ein Friede, der solange währt als die gegenwärtige Kultur, in den Bereich der Möglichkeit gerückt.

INTERNATIONALE SANKTIONEN.

VON DEM

„NEDERLANDSCHE ANTI-OORLOG RAAD", HOLLAND.

VORWORT.

„Dieser Krieg muss durch einen Frieden abgeschlossen werden, der nicht den Keim neuer Kriege in sich trägt." So hiess es in dem Aufruf, den der „Nederlandsche Anti-Oorlog Raad" nach seiner im Oktober 1914 erfolgten Gründung veröffentlichte. Und dem gleichen Wunsche begegnete man schon während der ersten Kriegsmonate in den Manifesten und Aufsätzen von Friedensvereinigungen und Friedenszeitschriften: „Der Friede, der diesen Krieg beenden wird darf kein Scheinfriede, kein Waffenstillstand sein, sondern er muss ein dauernder Friede werden." Die Vorsichtigeren wählten freilich zuweilen Wendungen, wie „....wenigstens so dauernd wie möglich." Alle aber, die sich mit der Frage des künftigen Friedens beschäftigten, waren sich darüber einig, „dass Bürgschaften geschaffen werden mussten, die die Menschheit vor der Wiederkehr einer derartigen Katastrophe behüten." Man entwarf Programme, in denen darzulegen versucht wurde, welcher Art die Massnahmen zu einer entsprechenden Verbesserung der internationalen Beziehungen sein müssten.

Was anfangs der Wunsch einer kleinen Gruppe von „Pazifisten" war, wurde allmählich der Wunsch aller. Der Gegensatz zwischen Pazifisten und Nichtpazifisten verschwand: Die Zeitverhältnisse erwiesen sich als zu ernst, zu gross und gewaltig, und der frühere Begriff „Pazifismus" als zu eng und zu schwach dass der Friedenswunsch in seinem gegenwärtigen Umfang und ideellen Gehalt auf den sogenannten Pazifismus hätte beschränkt bleiben können. Denn auch die unzähligen Friedensfreunde, die nicht in Friedensvereinigungen wirksam sind, nicht aktiv für die Friedensidee schreiben oder sprechen — sie alle doch wünschen den Frieden; und zwar einen so dauerhaften wie nur irgend möglich.

So ist in allen Ländern, — in kriegführenden wie neutralen, — eine öffentliche Meinung entstanden, dass beim Friedensschluss die Grundlagen gelegt werden sollen, die für die Zukunft die Erhaltung des Friedens tunlichst sicherstellen.

Die Einmütigkeit, die sich während des ganzen Kriegs zwischen Regierung und Volk in den kriegführenden Ländern hinsichtlich der Kriegführung offenbarte, zie zeigte sich in gleichem Masse bezüglich des Wunsches nach Bürgschaften für die Dauerhaftigkeit des künftigen Friedens.

Der Wunsch nach einem dauernden Frieden wird jetzt mit gleichem Nachdruck sowohl von den Regierungen als auch von den Völkern ausgesprochen; ja er wurde sogar bereits in Erklärungen kriegführender Regierungen ausdrücklich zum Kriegsziel erhoben: Deutschland verlangt Bürgschaften, auf dass

es künftig nicht wieder angegriffen werde; die Entente verlangt Bürgschaften, dass Deutschland nicht noch einmal die Welt mit einem Krieg überfalle.

Worin würden diese Bürgschaften bestehen müssen?

In erster Linie darf man wohl hoffen, dass bei allen Völkern ein derartiger Abscheu vor dem Krieg entstanden ist, dass schon darin eine gewisse Sicherung gegen neue Kriege liegen dürfte. Aber nächst dieser ideellen Gewähr sind doch auch andere von nöten. Wenn man nun gewisse territoriale Forderungen ausser Betracht lässt, die entweder wirklich von den Kriegführenden aufgestellt oder von denen der Gegner behauptet, dass sie aufgestellt wurden, dann zeigt sich eine weitgehende Uebereinstimmung bezüglich einer Reihe internationaler Fragen. In dieser Uebereinstimmung glauben sowohl die beiden kriegführenden Parteien als auch die neutrale Welt die zu schaffenden Bürgschaften suchen zu müssen.

Schon gleich in der ersten Kriegszeit verrieten die verschiedenen, von Vereinigungen und Versammlungen in verschiedenen Ländern Europas und Amerikas aufgestellten Programme eine merkwürdige Uebereinstimmung, die wirklich ermutigend genannt werden konnte.

Der allgemeine Gedankengang dieser Friedensprogramme wurde niedergelegt in dem Mindestprogramme der „Zentralorganisation für einen dauernden Frieden". Dieses Programm wurde aufgestellt in einer internationalen Zusammenkunft, die vom „Nederlandsche Anti-Oorlog Raad" in April 1915 zu 's-Gravenhage veranstaltet wurde und zu der Personen aus

zehn verschiedenen Ländern, kriegführenden wie neutralen, erschienen waren.

Ungefähr zu gleicher Zeit, am 17. Juni 1915, fand zu Philadelphia, in der berühmten Independence Hall die Gründung der amerikanischen „League to enforce Peace" unter Leitung des Ex-Präsidenten Taft und unter Mitwirkung sehr einflussreicher Persönlichkeiten aus den Vereinigten Staaten statt. Es ist jedoch angebracht, im Auge zu behalten, dass das Programm dieser Liga sich auf minder breiter Grundlage bewegt als alle andern bisher aufgestellten Programme. Es befasst sich nämlich nur mit einem einzigen Punkt, und zwar mit der Frage, auf welche Weise eine friedliche Erledigung internationaler Differenzen möglichst gefördert werden kann. Von anderen Reformen ist keine Rede.

Sowohl dieses Programm der „League to enforce Peace" als auch Punkt 3 des Mindestprogramms der soeben genannten „Zentralorganisation für einen dauernden Frieden" enthält die Bestimmung, dass die Staaten sich durch internationale Uebereinkunft gemeinsam für die Zukunft verpflichten alle Streitigkeiten einem richterlichen (oder schiedsrichterlichem) Urteil oder einem Versöhnungsrat zur Prüfung und Begutachtung zu unterbreiten, bevor sie zu den Waffen greifen; dass ferner, wenn ein Staat dieser eingegangenen Verpflichtung nicht nachkommt, die andern sich zu gemeinsamen Massregeln gegen ihn verpflichten.

Vornehmlich dieser Punkthat nach und nach die besondere Aufmerksamkeit von auch ausserhalb der Friedensorganisationen stehenden Interessenten geweckt.

Mehr und mehr wurde das Programm der „League to enforce Peace" auch von verantwortlichen Staatsmännern erörtert und so aus dem Gebiete der Theorie und der Propaganda in die Sphäre der Diplomatie und Politik gerückt.

Verschiedene Regierungsmänner, sowohl aus neutralen als aus kriegführenden Staaten, haben Aeusserungen getan, aus denen nicht nur geschlossen werden darf, dass diese Ideen in offiziellen Kreisen guten Anklang gefunden, sondern dass ihre Verwirklichung von verschiedenen Kriegführenden sogar als unbedingte Friedensforderung aufgestellt werden wird.

Und zwar sieht man dabei vor allem den Nachdruck auf den Schluss des Programms gelegt, worin gesagt wird, dass die Innehaltung des Versprechens zur Unterbreitung eines Streitfalles an ein internationales Organ, *gesichert* werden muss.

So darf man hoffen, dass, wenn die Kriegführenden endlich zum Frieden kommen, sie ernsthaft bestrebt sein werden, eine internationale Regelung zu treffen, die einen Versuch zu friedlicher Lösung aller internationalen Zwistigkeiten als obligatorische Pflicht vorsieht und deren Befolgen durch gemeinsame Zwangsmassregeln verbürgt.

Nun wissen wir allerdings nicht das mindeste, *wann* der Friede geschlossen werden wird. Ebensowenig, in wieviel Stadien dies geschehen dürfte. Wahrscheinlich werden erst die Kriegführenden allein mit einander zur Uebereinstimmung kommen müssen über alle territorialen Angelegenheiten und alles, was direkt mit dem Kriege zusammenhängt.

Aber alsdann, oder besser gesagt: unmittelbar anknüpfend an diese Verständigung muss die Regelung des Völkerrechts in Angriff genommen werden. Das Völkerrecht kann nicht mehr, wie 1856 auf dem Kongress in Paris, lediglich durch eine beschränkte Zahl von Staaten gemacht werden. Nachdem an der Zweiten Friedenskonferenz sich bereits 46 Staaten beteiligten, — grosse und kleine, — ist das eine Unmöglichkeit geworden.

Die nach dem Kriege festzustellenden Regeln für die internationale Gesellschaft der Zukunft kann nur das Werk einer Konferenz sein, an der alle kriegführenden wie alle neutralen Staaten teilnehmen.

Als Deutschland in seiner Note vom 26. Dezember 1916 an Präsident Wilson erklärte:

> „Auch die kaiserliche Regierung ist der Ansicht, dass das grosse Werk der Verhütung künftiger Kriege erst *nach* Beendigung des gegenwärtigen Völkerringens in Angriff genommen werden kann; sie wird, *wenn dieser Zeitpunkt gekommen ist*, mit Freuden bereit sein, zusammen mit den Vereinigten Staaten von Amerika an dieser erhabenen Aufgabe mitzuarbeiten,"

hat dies manchen daran zweifeln lassen, ob wohl wirklich die Entwickelung des Völkerrechts während der Friedensverhandlungen in Frage kommen werde.

Indessen hat Scheidemann, der Führer der deutschen Sozialdemokraten, — von dem man annehmen durfte, dass er über die Ansichten der deutschen Regierung auf der Höhe war, — dafür gesorgt, dass der durch diese Worte erzeugte Eindruck, als ob die damalige deutsche Regierung die Gründung eines Völkerbundes auf die lange Bank schieben möchte,

wenigstens etwas abgeschwächt wurde; nämlich indem er in einem Interview mit dem Korrespondenten der „Chicago Daily News" die Frage *verneinte*, ob die Erörterungen über eine Friedensliga bis nach Unterzeihnung der Friedensbedingungen zurückgestellt werden sollten. Zur Verdeutlichung seines Standpunktes fügte Scheidemann hinzu:

> „Denn die Friedensbedingungen selbst werden anders ausfallen, wenn einmal über die Ausführbarkeit einer Liga zur Erzwingung des Friedens Uebereinstimmung erzielt ist."

Ist es nicht auch in jeder Beziehung viel wahrscheinlicher, dass gerade die Schaffung einer künftigen Weltorganisation einen Teil der Friedensverhandlungen bilden wird, damit die Regierungen die diesbezüglichen Resultate ihren Völkern als Kriegserfolg, als Lohn für die von den Völkern gebrachten Opfer hinstellen können?

I.

VERPFLICHTUNG DER STAATEN ZUR FRIEDLICHEN ERLEDIGUNG INTERNATIONALER STREITIGKEITEN.

Nie war die Aussicht, etwas im Interesse des dauernden Friedens zu erreichen, so günstig als dies bei Beendigung des Krieges der Fall sein wird. Das ist eine allgemein herrschende Ueberzeugung.

Zu diesem Zwecke werden bei den kommenden Friedensverhandlungen eine Anzahl Reformen im Verkehr der Völker miteinander eingeführt werden müs-

sen. Die Frage, *welches* diese Reformen in erster Linie sein müssten, wird davon abhängen, was man als die Ursachen dieses Kriegs ansieht.

Obwohl nun auch innerhalb des „Nederlandsche Anti-Oorlog Raad" keineswegs Einstimmigkeit herrscht über die Frage, was als die Hauptursache des Ausbruchs des gegenwärtigen Kriegs zu betrachten ist, und besonders der eine den ökonomischen Ursachen viel mehr Bedeutung beimisst als der andere, so ist man sich doch im „Nederlandsche Anti-Oorlog Raad" allgemein darüber durchaus einig, dass hinsichtlich der Zukunft die Durchführung der im Mindestprogramm vorgeschlagenen Reformen erwünscht ist.

Eine dieser Reformen besteht in der gemeinsamen internationalen Uebereinkunft, wonach die Staaten sich verpflichten, alle internationalen Zwistigkeiten einer friedlichen Erledigung entgegenzuführen.

Man darf wohl sagen, dass die Verwirklichung dieses Gedankens, der auf der Zweiten Friedenskonferenz im Jahre 1907 noch Anlass zu tiefgehenden Meinungsverschiedenheiten gab, jetzt allgemeiner Wunsch der Völker geworden ist und dass auch die Regierungen wohl bereit sein dürften, zur Verwirklichung dieser Idee zu schreiten. Selbstverständlich unter dem Vorbehalt, dass die völlige Unparteilichkeit der Instanzen, die mit der friedlichen Schlichtung der Differenzen betraut werden sollen, genügend verbürgt ist.

Eine derartige gemeinschaftliche Uebereinkunft würde anschliessen an das, was *vor* dem Kriege auf die-

sem Gebiete bereits erreicht wurde; an das Werk der beiden Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 und an die grosse Anzahl von Verträgen, die bereits vor dem Kriege von den Vereinigten Staaten Nord-Amerikas mit andern Staaten geschlossen wurden; welche Verträge nach dem Manne, der in Amerika den Anstoss dazu gab, „Bryan-Verträge" genannt wurden. Es sind dies die Verträge, durch die zwei Staaten sich gegenseitig allgemein verpflichten, jeden etwaigen Streitfall zwischen ihnen, — sofern er nicht dem Haager Schiedshof unterbreitet werden soll, — erst vor eine internationale Untersuchungskommission zu bringen, deren Zusammensetzung von beiden Staaten im voraus bestimmt worden ist.

Auch für die Zukunft wird die Möglichkeit offen gelassen werden müssen, die Streitfälle auf zweierlei Weise friedlich zu begleichen:

a) durch ein richterliches oder schiedsrichterliches Urteil oder

b) durch einen gutachtlichen Vorschlag eines Verständigungsrat.

Die Verpflichtung, den Streitfall dem internationalen Hof (zur gerichtlichen oder schiedsgerichtlichen Entscheidung) oder dem Verständigungsrat zu unterbreiten, würde in die Form gekleidet werden müssen, dass keinerlei gewaltmässiger Schritt getan werden darf, bevor eins dieser internationalen Organe gesprochen hat oder eine näher zu bestimmende Frist seit Anhängigmachung der Sache bei einem der Organe verstrichen ist.

Dieser letzte Zusatz ist erwünscht, um zu verhüten,

dass etwa das angerufene Kollegium unter dem Einfluss einer der beiden Parteien die Sache sollte in die Länge ziehen wollen und so die eine Partei zum Nachteil der andern die fristgemässe Entscheidung der Angelegenheit hinanhalten könnte.

Diese Verpflichtung eine friedliche Erledigung von Differenzen zu versuchen ist neuerdings auch im holländischen Parlament zur Sprache gebracht worden und hat dabei unsere Regierung ihre Ansicht über dieses Problem öffentlich dargelegt. Bei Behandlung des Budgets für das Ministerium des Ausseren in der Zweiten Kammer am 25. Januar 1917 brachte Dr. H. C. Dresselhuys, der Vorsitzende des „Nederlandsche Anti-Oorlog Raad", den Gegenstand zur Sprache und eröffnete damit eine ausführliche Debatte über dieses Thema, an welcher Aussprache sich meh rereAbgeordnete beteiligten.

Auch hier stiess die Idee einer obligatorischen Plficht die friedliche Erledigung internationaler Differenzen zu versuchen, auf keinerlei Widerstand.

Der Minister des Aüsseren gab folgende Erklärung ab:

„Man wünscht zu wissen, ob es auch nach Ansicht der Regierung erwünscht sein könnte, dass nach Beendigung dieses Kriegs eine gemeinsame internationale Uebereinkunft zustande käme, durch welche die gegenseitige Verpflichtung eingegangen wird, alle internationalen Streitigkeiten entweder einer richterlichen oder schiedsrichterlichen Entscheidung oder einer Untersuchung und darauf basierendem Gutachten eines Verständigungsrats, — in beiden Fällen unter

Sicherung unparteiischer Zusammensetzung der Instanzen — zu unterwerfen; und ferner sich zu verpflichten, keinesfalls irgend eine gewaltsame Handlung zu unternehmen, bevor die Entscheidung des richterlichen Kollegiums ergangen oder das Gutachten des Verständigungsrats erreicht ist, — es sei denn, dass die im Vertrag dafür festgesetzte Frist verstrichen sei. Nach dem von mir getätigten Abschluss des Vertrags mit der Amerikanischen Regierung, dem sogenannten Bryan-Friedensvertrag, dürfte es die Kammer nicht wundern dass ich keine Bedenken trage, auf die mir gestellte Frage mit *Ja* zu antworten."

Die Presse-Aeusserungen über die „Friedensdebatte" in unserer Zweiten Kammer haben den Eindruck noch vertieft, dass diese Erklärung des Ministers des Aüsseren in der Tat sich in vollkommenem Einklang mit dem Wunsch des niederländischen Volks befindet, und dass — wie sehr auch die nähere Ausarbeitung dieser Idee noch ernsteste Ueberlegung heischt, — über das Prinzip an sich in Holland ein Streit nicht mehr zu erwarten ist.

II.

BURGSCHAFTEN FUR DIE INNEHALTUNG DER VERPFLICHTUNG.

Auf der Ersten und Zweiten Friedenskonferenz in 1899 und 1907 wurden die ersten Schritte für die internationale Rechtsorganisation getan. Dort wurde

den Einrichtungen, die für die friedliche Lösung von Differenzen notwendig sind, eine erste, wenn auch noch sehr unvollkommene Form gegeben.

Jetzt sehen wir in allen Ländern eine kräftige öffentliche Meinung, die nicht nur auf Erweiterung und Verbesserung dieser Einrichtungen drängt, sondern auch fordert, den zweiten Schritt zu tun: Das Eingehen einer *Verpflichtung,* sich dieser Organe für friedliche Erledigung von Differenzen zu bedienen; „to use the machinery", wie die Amerikaner sagen.

Es bleibt nun noch ein dritter und vierter Schritt zu tun übrig. Die Notwendigkeit, sie in mehr oder minder naher Zukunft tun zu müssen, erkennt man schon jetzt. Der dritte Schritt ist die Uebereinkunft gegen den Staat, der zu den Waffen greift ohne einen Versuch friedlicher Schlichtung gemacht zu haben, *Zwang* auszuüben. Der vierte Schritt wäre eine Konvention um die Entscheidungen der internationalen Organe eventuell zwangsweise durchzuführen.

Indes, der letzte Schritt kann, obwohl von vielen Privatpersonen und Vereinen bereits warm befürwortet, vorlaüfig ausser Betracht bleiben, weil dieser Gedanke noch keinen Eingang in die praktische Politik gefunden hat.

Aktuell aber ist die Frage, ob wir beim Friedensschluss zum dritten Schritt übergehen sollen, d.h. also: ob eine „Internationale Uebereinkunft zur zwangsweisen Beschreitung des Rechtswegs vor Aufnahme der Waffen", wie diese Massnahme von unserem Auszenminister treffend umschrieben wurde, nicht erwünscht sein wird.

Mit andern Worten: die Frage läuft darauf hinaus, ob es erwünscht und möglich ist, Bürgschaften dafür zu erwirken, dass die Pflicht, wenigstens zu versuchen, internationale Streitfälle auf eine bestimmte vorgeschriebene Weise zu schlichten, *erfullt* wird.

Diese Frage finden wir im Mindestprogramm der „Zentralorganisation für einem dauernden Frieden" (§ 3, letzter Absatz) wie folgt beantwortet:

> „Die Staaten sollen sich verpflichten, eine vereinbarte — diplomatische, wirtschaftliche oder militärische — Aktion für den Fall durchzuführen, dass ein Staat militärische Massnahmen ergreift, statt den Streitfall dem richterlichen Spruch zu unterbreiten oder das Gutachten des Untersuchungs- und Vermittlungsrats einzuholen."

In ungefähr gleichem Sinne heisst es im Programm der amerikanischen „League to enforce Peace":

> „The signatory Powers shall jointly use forthwith both their economic and military forces against any one of their number that goes to war, or commits acts of hostility, against another of the signatories before any question arising shall be submitted as provided in the foregoing."

Dieser „kämpfende Friede" scheint noch immer vielen Menschen eine „contradictio in terminis" zu sein. Es ist ganz begreiflich, dass mancher voller Verwunderung und Entrüstung den Kopf schüttelt, wenn Leute, die sich Pazifisten nennen, solche scheinbar kampflustige Gedanken vertreten. Denn man möge bei einem künftigen Weltkrieg, wie ihn das Programm des verbürgten Friedens hypothetisch unterstellt, auch noch so streng unterscheiden zwischen den beiden kämpfenden Parteien; man möge die eine Partei den Friedensstörer, den Wortbrecher,

der seinen Verpflichtungen nicht nachkam, nennen; man möge die Soldaten der andern Partei mit dem Etikette der Polizei und des Friedenshüters beehren; aber das alles wird doch nicht hindern, dass auch mit den Soldaten dieser Partei ungefähr ein gleiches geschieht wie in einem Kriege der Gegenwart. Auch jetzt mögen die Soldaten auf beiden Seiten in der Ueberzeugung leben, dasz sie für die edlen Ideale: Schütz ihres Vaterlands, Recht und Gerechtigkeit kämpfen. Und doch haben die dafür Kämpfenden als Individuen Schrecknisse zu überstehen, die weit über unsere Vorstellungskraft hinausgehen. Ein solches Los würde auch den Bürgern der Staaten, die zur Aufrechterhaltung des Friedens in den Krieg ziehen, zuteil werden. Es bleibt eine nicht zu bestreitende Tatsache, dass sonach der Pazifist, anstatt den Frieden auf Erden" zu predigen, in seiner Lehre sogar die Möglichkeit ungeahnter Kriegsschrecknisse in Aussicht stellt.

Diese Beweisführung ist nicht neu. Sie ist in Holland vielleicht besser bekannt als in irgend einem andern Lande. Wir denken hierbei an 1912, als prof. van Vollenhoven zum erstenmal seine Pläne für eine „Internationale Polizei" veröffentlichte und es ihm glückte, dafür beim grossen Publikum in reichlicherem Masse Interesse zu finden, als es sonst der einen oder andern neuen Idee bei unserm Volke zuteil wird, und sofort begeisterte Befürworter und ebenso begeisterte Gegner der Vollenhoven'schen Idee in Wort und Schrift auftraten. Aber in jenen Tagen *vor* dem jetzigen Weltkrieg konnte man — wenigstens bil-

dete man sich ein, es zu können — über die theoretische Wünschbarkeit eines solchen Plans noch philosophieren. Die Lehren dieses Kriegs haben inzwischen viele, die in jenen, jetzt so fern liegenden Tagen den Plan einer internationalen Polizei voller Entrüstung ablehnten, dazu gebracht, Vorschläge zur Sicherung des Friedens mit neuem Interesse ernsthaft einer Prüfung zu unterziehen.

Es sind ihrer zwei Kategorien von Personen, die den Gedanken eines verbürgten Friedens noch immer nicht einmal der Erörterung wert halten.

Die Tolstoianer, die militärischen Dienstweigerer à outrance, kurzum alle, die auf dem Standpunkt stehen, *nie* — gleichviel gegen wen und wofür, — die Waffen zu ergreifen. Sie werden in ihrer unüberwindlichen Abneigung gegen den Krieg verharren. Ihnen werden sich diejenigen anschliessen, die ungeachtet der Verletzung der belgischen Neutralität, ungeachtet alles dessen, was ferner noch in diesem Kriege im Widerspruch mit dem Völkerrecht geschehen, so optimistisch sind, ihr Vertrauen auf das gegebene Wort der friedenschliessenden Parteien oder auf den Friedenswillen der Völker zu setzen und zu meinen, dass irgendwelche weitere Bürgschaft gänzlich überflüssig sei.

Mit den so Denkenden in dieser Broschüre weiter zu diskutieren, erscheint zwecklos.

In Gesellschaft dieser Ultra-Idealisten befinden sich diesmal die Ultra-Pessimisten und Skeptiker; sie, die so wenig Vertrauen zum Völkerrecht haben

und die so fest überzeugt sind, dass der Krieg doch nicht aus der Welt zu schaffen ist, dürften es für gänzlich überflüssig finden, den Regeln für verpflichteten Versuch zu friedlicher Erledigung von Streitigkeiten noch neue Bestimmungen zur gemeinsamen Durchführung dieser Verpflichtung hinzuzufügen. Sie glauben, dass ein solcher Vertrag als ein „scrap of paper" betrachtet werden würde, sobald die Regierungen — mit Recht oder Unrecht — meinen, dass die Existenzinteressen des Staates es erfordern.

Auch etliche Gegner der kapitalistischen Gesellschaftsform stehen auf diesem Standpunkt. Sie sagen: Wenn kapitalistische Interessen den Krieg erheischen, wird kein Völkerrecht ihn verhindern.

Mit Ausnahme der vorstehend angedeuteten Personengruppen, die sicher weder die öffentliche Meinung der Völker, noch die Ansicht der Regierung wiedergeben, darf man jedoch annehmen, dass die hier behandelte Frage allgemeines Interesse wecken wird. Jedoch ist eine ernste, so objektiv wie mögliche Untersuchung der Vor- und Nachteile, die mit dieser Idee verknüpft sind, dringend nötig.

Abgesehen von den Einwänden, die in den folgenden Hauptkapiteln untersucht werden sollen, verdienen zwei auf der Hand liegende prinzipielle Bedenken eine sofortige Erörterung. Es wird gesagt:

1. Es würde ein Eingriff in die absolute Souveränität der Staaten sein;
2. Es würde damit das Recht auf Neutralität preisgegeben.

Die Frage, ob ein solcher Vertrag wirklich ein Einbruch auf die absolute Souveränität ist, hat für manche den Reiz, eine rein theoretische Frage zu sein, während andere mit Lord Bryce erklären, dass diese Frage uns nach „the dusted deserts" der Abstraktionen führe.

Es lässt sich in der Tat nicht bestreiten, dass, wenn man einer solchen internationalen Uebereinkunft beigetreten ist und ein anderer Staat greift — in Widerspruch mit seinem vertraglichen Versprechen — zu den Waffen, es den andern Staaten im Augenblick nicht gestattet wäre, frei zu entscheiden, ob sie ausserhalb des Streits zu bleiben wünschen oder nicht. Vielmehr würde in diesem Falle jeder Staat verpflichtet sein, seine Haltung in Uebereinstimmung mit den früher eingegangenen Verpflichtungen einzurichten.

Nun mag es wahr sein, dass diese Verpflichtung eine sehr weitgehende Wirkung haben kann. Prinzipiell besteht aber kein wesentlicher Unterschied zwischen dieser Verpflichtung und den vielen Fällen, in denen schon jetzt ein Staat nicht frei ist, sein Verhalten in einer bestimmten Sache nach eigner Willkür zu bestimmen. Haben die Staaten nicht durch *jeden* Vertrag, den sie eingehen, sich zu etwas verpflichtet, für den Eintritt einer bestimmen Situation sich des absoluten Rechts freier Entschliessung begeben?

Unter den Gelehrten des Völkerrechts ist denn auch die Auffassung weit verbreitet, dass es unmöglich ist, bei den gegenwärtigen Beziehungen der Staaten zueinander für die Verbindlichkeit der Ver-

träge eine Formel zu finden, bei der gleichzeitigdie absolute Souveränität der Staaten unversehrt bliebe.

Wenn dem nun schon einmal so ist: Welche Bedenken können dagegen geltend gemacht werden, auf diesen Wege weiterzugehen? Man vergesse nicht, dass hier keine Rede ist von der Einsetzung einer internationalen Autorität, deren Willen über dem Willen der Staaten stehen soll, deren Entscheidungen und Befehle die Staaten befolgen müssten. Was ist vom theoretisch-völkerrechtlichen Standpunkt aus betrachtet dagegen einzuwenden, dass jeder Staat in seinem eignen Interesse ganz freiwillig beschliesst, sich selber weiter zu binden durch eine Verpflichtung, in bestimmten Fällen für einen bestimmten Zweck seine Macht mit der anderer Staaten zu vereinen?

Der zweite, viel bedeutender Punkt berührt die *Neutralität;* das Recht, das jeder Staat stets besass, sich ausserhalb eines Streites zu halten, bei dem er nicht beteiligt ist.

Wir sind die letzten, die den Segen dieses Rechts bestreiten möchten.

Selbst ein neutrales Land, das dicht beim Kriegsschauplatz liegt und das infolge der Bestimmungen und Massregeln der Kriegführenden mit masslosen Schwierigkeiten zu kämpfen hat, andauernd mit äusserster Anstrengung auf seiner Hut sein musst um nicht in den Strudel des Kriegs hineingezogen zu werden, das zu den allerunangenehmsten Massnahmen sich gezwungen sieht, um seine Eigenherrschaft mit den notwendigsten Lebensbedürfnissen versehen

zu können, — selbst ein solches neutrales Land ist noch ein Himmel im Vergleich zu der Hölle der kriegführenden Länder.

Und nun kann hier tatsächlich im gewissen Sinne — das wollen wir getrost bekennen — von einem Verzicht auf unsere Neutralität gesprochen werden. Läuft doch z.B. der Vorschlag der „League to enforce Peace" — der in seiner ursprünglichen Form keinerlei Rücksicht auf die Verhältnisse der kleinen europäischen Staaten nimmt — darauf hinaus, dass sobald in Zukunft ein Staat einen Krieg beginnt, ohne erst die Sache einer friedlichen Entscheidung entgegenführt zu haben, auch wir vielleicht mit gegen diesen Staat zu Felde ziehen müssten. Zum mindesten würden wir verpflichtet sein, darüber mit den andern Staaten zu beraten.

Gewiss ist das etwas ganz anderes, als wenn wir uns im vornhinein mit einem bestimmten Staat für den Fall eines Kriegs dahin verständigen, für diesen Staat Partei zu ergreifen. Man darf wohl selbst so weit gehen, das System der „League to enforce Peace" als die bis auf die höchste Spitze getriebene Neutralität anzusprechen; als das wahre Merkzeichen wirklich objektiver Neutralität, darin bestehend, dass man schon im voraus, d. h. bevor man weiss, wer die in Streit geratenen Parteien sein werden, sein Verhalten festlegt und ganz allgemein, — ohne Ansehen des Staates, — erklärt, dass man den, der die friedlichen Beziehungen der Völker hochhält, als Freund, den aber, der sie verletzt, als Feind betrachten werde.

Aber ungeachtet der Erhaltung dieses unpartei-

ischen neutralen Geistes ist nicht zu leugnen, dass damit die passive Neutralität, das tatsächliche Verschont-bleiben-wollen von den Schrecken des Kriegs, aufgegeben wird.

Während es bisher in der Geschichte stets als allererste Regel der Staatskunst galt, einen Krieg zu „lokalisieren", während wir uns alle noch erinnern, wie es im Juli 1914 unser aller Hoffnung war, dass es glücken möchte, den Konflikt wegen des Fürstenmordes in Serajewo auf einen Krieg zwischen Oesterreich-Ungarn und Serbien zu beschränken, wird durch die Annahme des Prinzips der gemeinschaftlichen Aufrechterhaltung des Friedens mittels Zwang der Lehrsatz vom Lokalisieren preisgegeben werden müssen. Denn jeder Krieg, der von einem Staat begonnen wird, ohne erst eine friedliche Lösung des Streitfalles versucht zu haben, wird ein Weltkrieg werden von noch allgemeinerer Ausdehnung als der gegenwärtige.

Während ferner die Geschichte des Kriegsrechts nur Kriege kennt, wobei es ausser den Kriegführenden auch noch Neutrale gab, werden für die Zukunft Kriege in Aussicht gestellt, wobei alle völkerrechtlichen Theorien über Rechte und Pflichten der Neutralen null und nichtig werden: Kriege *ohne* Neutralen d. h. die ganze Welt wird dann in lodernden Flammen stehen. Fürwahr, es ist aller Grund vorhanden, sich ernstlich zu fragen, ob ein solches System von Friedensfreunden empfohlen werden darf.

Um jedoch dieses Problem in seiner ganzen Bedeutung würdigen zu können, musz *eine* Bemerkung

hier vorausgeschickt werden: Auch *hier* soll man die Bedenken nicht übertreiben. Man vergesse nicht: Es gilt nicht den Verzicht auf Neutralität für alle möglichen künftigen Kriege, sondern nur für die Kriege, die der eine oder andere Staat anfängt in Widerspruch mit der internationalen Uebereinkunft zur friedlichen Schlichtung seiner Anliegen.

Wenn ein Staat zunächst seine Sache dem Schiedshof, dem Gerichtshof oder dem Verständigungsrat unterbreitet hat, dann besteht für ihn wohl eine moralische, und falls es sich um ein Urteil des Hofes und nicht um ein Gutachten des Verständigungsrats handelt, auch eine völkerrechtliche Verpflichtung, diese Entscheidung zu respektieren. Wenn aber der Staat sich damit nicht zufrieden gibt, sondern zu den Waffen greift, dann sind die andern Staaten nicht zu gemeinschaftlichen Zwangsmassregeln verpflichtet.

In einem solchen Kriege soll es jedem Lande völlig freigestellt bleiben, sich neutral zu halten.

III.

DIE WIRKUNGEN DES VERBÜRGTEN FRIEDENS.

Ob ein solcher internationaler Vertrag zur Erhaltung des Friedens im Jahre 1914 den Ausbruch des Kriegs hätte verhindern können? Wir wissen es nicht. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich beim Vorhandensein eines solchen Vertrags ein noch gräss-

licheres Schauspiel in Europa abgespielt haben würde; dass eine Anzahl Staaten *Russland*, und andere die *Mittelmächte* als den Friedensstörer betrachtet hätten und dass dann die ganze Welt sich in zwei Parteien gespalten hätte, folglich der Menschenmord noch allgemeiner geworden wäre, als es jetzt schon der Fall ist. Andere werden mit Lord Grey glauben:

> „If nations had been united in such an agreement and prompt and resolute to insist in July 1914, that the dispute must be referred to a conference or to the Hague, and that the Belgian treaty must be observed, there would have been no war."

Dergleichen Rückbetrachtungen in die Vergangenheit oder Betrachtungen darüber, was hätte sein können, wenn bereits damals die Massnahmen, die man jetzt für die Zukunft vorbereitet, bestanden hätten, sind verhältnismässig unfruchtbar. Von mehr Belang ist die Frage, ob durch eine Uebereinkunft für gemeinsames Vorgehen gegen einen Friedensstörer künftig die Aussicht auf Krieg vermindert wird.

Niemand wird behaupten, dass eine solche Regelung plötzlich alle Kriegsgefahr aus der Welt schaffen und mit absoluter Sicherheit den Frieden erhalten wird. Die Möglichkeit auch fernerer Kriege sei sogar ausdrücklich zugegeben. Aber es wird mindestens verhütet, dass man einander unversehens zu Leibe rückt. Freilich, wie wir bereits ausgeführt haben: Wenn ein Staat seine Sache dem Hof odɹə dem Versöhnungsrat vorgelegt hat, handelt er nicht vertragswidrig, wenn er später zu den Waffen greift. Indessen besteht begründete Aussicht, dass,

wenn erst einmal ein Streitfall in aller Ruhe am grünen Tisch eines rechtssprechenden oder begutachtenden Kollegiums auseinandergesetzt worden und damit eine gewisse Zeit vergangen ist, die Gemüter sich vielleicht beruhigt haben. Dieses Wirken der Zeit, die Bryan als eine der günstigsten Folgen seiner Verträge hervorhebt, wird gewiss auch ein beruhigendes Element bei einem „Kollektiv Bryan-Vertrag" — wie wir die hier in Rede stehende Uebereinkunft nennen können — bilden.

Ebenso ist es sehr wohl möglich, dass, wenn man zu einer allgemeinen Uebereinkunft käme, wobei jeder vertragbrüchige Staat alle andern gegen sich aufbringt, dadurch von selbst die staatlichen Koalitionen zerbröckeln würden, die augenblicklich die kultivierte Welt vernichten: jene Staatengruppen, die um die Hegomonie, um die Oberherrschaft und Führung der Kulturwelt kämpfen. Denn wenn man die Dinge genauer betrachtet, geht es eigentlich in diesem Kriege um die Hegomonie zwischen verschiedeenen Grossmächten; welcher Kampf entstanden ist aus der Art und Weise, in der auf dem Wiener Kongress von 1815 etliche Fürsten und Diplomaten die Karte von Europa zugeschnitten haben. Die Völker selber interessieren sich wenig für diesen Streit um die Oberherrschaft: Es ist ein Streit von Verbänden — ein Zweibund, ein Dreibund, ein Vierbund — von Mächtegruppe gegen Mächtegruppe. Diese Mächtegruppen bilden sich, um den Kampf um die Hegomonie besser führen zu können. Sie-

geben sich nicht eher zufrieden, bis eine von beiden unterliegt. In ihnen haben wir den eigentlichen Keim der Kriegsgefahr zu suchen.

Ein gemeinsamer Bund zur Aufrechterhaltung des Friedens, bei dem jeder Staat sich verpflichtet, mit aufzutreten gegen den „état malfaiteur" — wer es auch sein möge — würde vielleicht dazu beitragen, den besonderen Bundesgenossenschaften ein Ende zu machen. In erster Linie würden doch — wie wir glauben annehmen zu dürfen — unter dem ständig zunehmenden Einfluss der Volksvertretungen auf die auswärtige Politik *geheime* Bundesgenossenschaften mehr und mehr unhaltbar werden. Ausserdem würden öffentlich geschlossene Bündnisse und Ententen, wobei zwei Staaten für einen bestimmten Krieg einander Hilfe geloben, mit dem Weltbund kollidieren. Auch würden die Regierungen selber solchen Sonderbündnissen wenig Wert mehr beimessen können, da man doch nie sicher wäre, ob nicht in der Stunde der Gefahr der Bundesgenosse seine aus den Kollektiv Vertrag resultierenden Pflichten über die des Sonderbündnisses stellen würde. Deshalb ist alle Aussicht vorhanden, dass auch die Regierungen zu der Auffassung kommen werden, dass Sonderbündnisse ihre Existenzberechtigung grossenteils verloren haben; während eine Regierung, die dennoch diesen Weg weiter wandeln wollte, die öffentliche Meinung in ihrem Lande gegen sich aufbringen würde, weil eine solche Politik dem neuen Geist des Völkerbundes direkt zuwiderliefe.

Die Hauptsache ist aber, dass von einem solchen Gesamtbündnis zur Erhaltung des Friedens eine kräftige *vorbeugende* Wirkung erwartet werden darf. Wenn ein Staat damit rechnen muss, dasz er mit der Eröffnung von Feindlichkeiten gegen einen andern Staat nicht nur mit diesem einen zu tun bekommt, sondern die ganze Welt gegen sich ins Harnisch bringt und er sich vergegenwärtigen muss, welches militärische und wirtschaftliche Unheil ihm durch das gemeinsame Vorgehen der andern Staaten zugefügt werden kann, dann ist es wahrscheinlich dass er es sich sehr reiflich überlegen wird, ob er die Kriegsfackel entzünden soll.

In diesem Zusammenhange mag auf den Schluss eines Artikels verwiesen werden, den der französische Professor Edgard Milhaud in „L'Humanité" über dieses Thema veröffentlichte und worin er auf die Zaubermacht der Organisation, der Vereinigung, wies, die nicht nur für jeden einzelnen das Risiko vermindert — durch dessen Verteilung auf alle — sondern die letzten Endes jedes Risiko ausschliesst.

Auf diese Weise wird die gemeinschaftliche Bedrohung mit Krieg in vielen Fällen dem kriegslustigen Staat davon abhalten, einen Krieg anzufangen. Das Ziel muss sein, die vorbeugende Wirkung so auszugestalten dass repressive Massnahmen nie angewendet zu werden brauchen. Derart würde ein grosser Schritt vorwärts auf dem Wege zum dauernden Frieden getan sein.

IV.

PRAKTISCHE DURCHFÜHRBARKEIT DIESER BÜRGSCHAFTEN.

Ein schwacher Punkt an diesem System internationaler Regelung ist die Schwierigkeit, sie praktisch durchzuführen.

Niemand wird im gegenwärtigen Stadium eine ausführliche Regelung verlangen. Aber es entsteht doch die Frage, ob man es bei ganz vagen Ausdrücken befassen kann. Sicher ist, dass jeder Staat bis zum letzten Augenblick seinen Beitritt muss abhängig machen konnen von dem Resultat der Ausarbeitung des Prinzips in seinen praktischen Einzelheiten.

In seinem Vorschlag für eine Internationale Polizei sah Prof. v. Vollenhoven anfänglich vor, dass jeder Staat einem bestimmten Teil seiner militärischen und maritimen Streitkräfte abstehen solle. Diese Heeres- und Flottenteile sollten dann unter einer internationalen Flagge zu einer ständigen internationalen Heer- und Flottenmacht organisiert und einer internationalen Leitung unterstellt werden.

Die Vorschläge einer internationalen Sanktion, die bereits aus dem Reich der Utopie in das Gebiet der *praktischen Politik* gelangt sind, unterscheiden sich von v. Vollenhoven's Vorschlag insofern, als bei ihnen ausschliesslich die Rede ist, von einem Zusammenlegen der verschiedenen Streitkräfte in dem Augenblick, wo dies notwendig wird. Das militärische Zusammenarbeiten der Entente im gegen-

wärtigen Kriege — wie unvollkommen es auch infolge der Zusammensetzung der heterogensten Elemente sein möge — scheint die Welt einigermassen von der Ausführbarkeit eines derartigen gemeinschaftlichen Zusammenarbeitens — auch ohne dass zuvor gemeinsam ein Kriegsplan ausgearbeitet wäre — überzeugt zu haben.

Doch es bleibt nun die Frage offen: Sollte wirklich eine militärische Macht geschaffen werden können, die stark genug ist, *jeden* Kontraktbrecher zu bezwingen? Wird die Einheit einer militärischen Aktion aller Staaten mit Ausnahme eines einzelnen — also das Zusammenwirken von noch mehr Elementen als wie sie die gegenwärtige Entente aufzuweisen hat — eine derartige sein können, dass militärische Erfolge der Kollektivmächte gesichert sind; auch wenn sich unverhofft herausstellen sollte, dass man es nicht mit *einem* Störenfried zu tun hat, sondern dass dieser unter den andern Staaten Mithelfer fand.

Allerdings: wenn sich einmal ein solch gemeinsames Auftreten aller Staaten — mit der erforderlichen Promptheit und nötigen Kraftenfaltung — als praktisch unausführbar erweisen sollte, dann wäre freilich das prinzipielle Einverständnis mit der Idee der Sicherung des Friedens durch Zwang nur noch von wenig Wert.

Eine andere Schwierigkeit ist zweifellos die, zu entscheiden, *wann* die Handlungsweise eines Staates als Verletzung der Pflicht, eine friedliche Erledigung zu versuchen, zu betrachten ist.

Man wird geneigt sein, diese Frage dahin zu beantworten: Der natürliche Zustand ist der Friede. Jeder, der entgegen der getroffenen Vereinbarung einen Krieg entfesselt, ist Friedensstörer. Ein Störer des natürlichen Zustandes, der zwischen den verschiedenen Staaten herrschen soll. Wer zuerst physische Gewalt praktisch anwendet — mag er auch im moralischen Sinne nicht als Angreifer betrachtet werden können, — stört den Friedenszustand, den zu erhalten, der Zweck des Völkerbundes ist; der ist der Kontraktbrecher, der „hostis humani generis", der Unruhestifter, gegen den alle andern Staaten gemeinsame Massregeln zu ergreifen haben.

Tatsächlich *kann* der Fall so einfach liegen. Er zeigte sich in dieser einfachen Form auch in einem gewissen Stadium des Vorspiels zum gegenwärtigen Krieg; nämlich als Serbien vorschlug, die Punkte des österreichischen Ultimatums, die es nicht ohne weiteres gänzlich akzeptieren konnte, dem Haager Schiedsgericht zu unterbreiten, und Oesterreich auf diesen Vorschlag nicht eingehen wollte.

In einem solchen Falle würden wir *einen* Staat haben, der den Streit einer friedlichen Prozedur — einem Hof oder dem Verständigungsrat — vorlegen will und einen *andern* Staat, der sich weigert mitzutun. Es ist klar, dass in einem solchen Falle kein Zweifel darüber möglich sein würde gegen wen die gemeinsamen Massregeln der andern Staaten sich zu richten hätten.

In einem solchen Falle sähe man dann die ganze Welt gegen den *einen* Sünder aufstehen und ihn mit

ihrer gemeinschaftlichen militärischen und wirtschaftlichen Macht, also einer Uebermacht bedrohen, die bestimmt eine schnelle Ueberwinnung verbürgt.

Wie abschreckend eine solche Aussicht auch schon wirken möge, so hat hier doch vielleicht ein allzu groszer Optimismus das Wort gehabt. Denn man wird es viellicht optimistisch und naiv finden, an soviel Objektivität und Rechtsgefühl zu glauben, um annehmen zu können, dass jeder Staat, der die Verpflichtung zur gemeinsamen Erhaltung auf sich nahm, gegebenenfalls tatsächlich seine Mitwirkung dazu leihen würde.

Namentlich in der ersten Zeit nach dem Kriege, wo die Erinnerung an den gemeinsam geführten Kampf, gemeinsam erlittenes Leid, gemeinsam gebrachte Opfer noch sehr lebendig sein wird, dürfte es schwer fallen, keinen Unterschied zwischen den verschiedenen Kontrahenten machen zu wollen. Es wird wirklich für einen Staat nicht immer leicht sein, im gegebenen Falle völlig objektiv zu beurteilen, wer der Friedensstörer ist; sich nicht von seinen natürlichen Sympathien beirren zu lassen und eventuell bereit zu sein, die Waffen aufzunehmen gegen einen Staat, der im groszen Weltkrieg an seiner Seit gestritten hat! Wenn nur einige Möglichkeit vorhanden ist, die Schuld des Friedenbruchs der andern Seite zuzuschieben, dann wird dies sicher geschehen.

Der jetzt wütende Krieg, in welchen beide Seiten beteuern, dass *sie* die Angegriffenen sind, dass *sie* lediglich einen Verteidigungskrieg führen, er scheint wohl geeignet, uns zu zeigen, dass internationale Verwicklungen auf zweierlei Weise ausgelegt werden

können und deshalb im allgemeinen skeptisch zustimmen. Befinden wir uns doch jetzt inmitten einer Welt, wo sowohl Kriegführende als auch Neutrale gänzlich verschiedener Meinung sind über die Frage, wer der Urheber dieses Kriegs ist. Ist nicht die eine Hälfte der Menschheit ebenso überzeugt, dass Oesterreich durch sein Ultimatum an Serbien und Deutschland durch seine Kriegserklärungen den Krieg entfesselt haben? Und ist die andere Hälfte nicht ebenso überzeugt, dass der Anfang der Feindlichkeiten in der Mobilisation Russlands zu erblicken ist? Wird nicht auch in Zukunft sich meist der verwickeltere Fall ergeben, dass ein Staat es nicht ausdrücklich ablehnt, die Sache vor einem der internationalen Organe zu bringen, aber ohne sich darüber bestimmt bejahend oder verneinend zu äuszern, feindliche Handlungen begeht?

Wenn man, wie die „League to enforce Peace" es tut, dieses Begehen „feindlicher Taten" als das Kriterium betrachtet, ergibt sich sofort die Frage, *welche* Handlungen als feindliche Taten zu betrachten sind. Ebenso wie Deutschland jetzt erklärt, zur Kriegserklärung gegen Russland gezwungen gewesen zu sein durch dessen Mobilisation, ebenso ist die Frage berechtigt, ob in Zukunft Deutschland und andere Länder sich zufrieden geben sollen, wenn man erst von „feindlichen Handlungen" sprechen wollte, sofern die Grenzen des Landes überschritten sind.

In den Augen der deutschen Regierung ist das Mobilmachen des russischen Kolosses eine feindliche Tat, die sie nicht geschehen lassen konnte, ohne Gegenmassregeln zu treffen.

Wieviel verschiedene vorbereitende oder ausführende Massnahmen zu Lande, zu Wasser oder in der Luft, auf wirtschaftlichem und militärischem Gebiet, sind nicht denkbar, die während der Untersuchung (beim Hof oder Verständigungsrat) im Verhältnis zwischen beiden in Konflikt geratenen Staaten eine Veränderung, eine Machtverschiebung zuwege bringen können oder mindestens mit gewissem Recht die Unterstellung gestatten, dass desgeschehen könnte oder geschehen sei?

Es wird deshalb bei näherer Untersuchung der Sache von grösster Bedeutung sein, genauer zu bestimmen, welcher Art die Tat sein muss, um die gemeinsamen Massregeln der andern Staaten zu rechtfertigen. Für viele Staaten wird die genauere Ausarbeitung dieses Punktes das Kriterium sein, von dem sie ihren Beitritt abhängig machen.

Man wird nicht auskommen mit vagen Bestimmungen, wie im Mindestprogram der „Zentralorganisation für dauernden Frieden", wo lediglich die Rede ist von dem Staat, „der militärische Massregeln treffen sollte", oder wie im Programm der „League to enforce Peace" wo man spricht von dem Staat, „der einen Krieg beginnt oder feindliche Handlungen begeht."

Praktisch und nüchtern betrachtet, ist es doch selbstverständlich, dass ein Staat es ablehnen wird, Verpflichtungen einzugehen, ohne zu wissen, welcher Art und Tragweite diese eigentlich sein werden.

Ein nicht minder gewichtiges Hindernis würde eine vage Umschreibung sein, die im kritischen Augenblick, d. h. gerade wenn absolute Einigkeit im

Handeln die Hauptsache ist, sich als der verschiedensten Auslegen fähig erwiese. Deshalb ist eine deutliche Umschreibung dessen, was als feindliche Handlung gelten soll, ein erstes Erfordernis.

Des ferneren wird es erwünscht sein, im voraus zu bestimmen, *wer* entscheiden soll, ob das Verbot tatsächlich übertreten worden ist. Es dürfte sich vielleicht empfehlen, mit dieser Entscheidung ein Internationales Kollegium zu betrauen, z. B., den Internationalen Verständigungsrat. Man könnte vielleicht sogar bestimmen, dass ein mit einer mehr oder minder grossen absoluten Mehrheit (etwa einer Dreiviertelmehrheit) gefasster Beschluss dieses Kollegiums erforderlich sein soll, ob ein Staat in einer Weise vertragswidrig gehandelt, die die andern Staaten verpflichtet, gemeinsam gegen ihn vorzugehen.

Aus Vorstehenden ist ersichtlich, dass bei Ausarbeitung des Grundgedankens sich eine Reihe von Fragen auftun. Für viele dieser Fragen ist noch nicht im entferntesten eine befriedigende Lösung gefunden. Aber der Umstand, dass wir uns die Praxis noch nicht bis in alle Einzelheiten vorzustellen vermögen, braucht noch kein Grund zu sein, den Vorschlag für unausführbar zu erklären.

Gewiss, wenn die führenden Staatsmänner in England, Deutschland und Amerika den Einwand der Unausführbarkeit erheben sollten, würde man sagen können, wir brauchen darüber nicht mehr länger zu reden. Nun die Sache sich aber so entwickelt, dass

die Grossmächte dem Gedanken sich gewogen zeigen: darf da das Bedenken der schweren Ausführbarkeit wirklich entscheidend sein? Ist es nicht vielmehr ein Grund mehr, eine befriedigende Lösung zu suchen?

Einer der wichtigsten Punkte der praktischen Durchführung ist die Frage, welcher Art die Massregeln sein müssten, die die Staaten eventuell gegen einen Staat ergreifen sollen, der mit den Waffen den Frieden stört, ohne vorher einen Versuch zu friedlicher Schlichtung gemacht zu haben.

Es ist wohl selbstverständlich, dass die Staaten zunächst bestrebt sein werden, auf öffentlich kontrollierbarem diplomatischem Wege ihr Ziel zu erreichen, sodass es schier überflüssig sein dürfte, diese diplomatischen Versuche zur Verständigung ausdrücklich zu bedingen.

So, wie nach dem Balkankrieg 1912 die Staaten in der Londoner Konferenz sich über ein gemeinsames diplomatisches Vorgehen verständigten, und wie vor Ausbruch des gegenwärtigen Kriegs von den grösseren Staaten, die anfangs ausserhalb des österreich-serbischen Konflikts standen, verschiedene diplomatische Bemühungen gemacht wurden, so werden auch in Zukunft die Staaten gewiss erst diplomatische Mittel anwenden, — wobei man als äusserste an den Abbruch der diplomatischen Beziehungen denken mag — bevor sie zu ernsteren Massregeln gegen den widerspenstigen Staat greifen. Den Gebrauch diplomatischer Massregeln ausdrücklich zu

erwähren oder nicht, ist denn auch eine Frage untergeordneter Art.

Ferner muss unterschieden werden zwischen ökonomischen und militärischen Massnahmen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass in manchen Fällen — namentlich wenn gegen einen kleinen Staat aufgetreten werden soll — wirtschaftliche Massregeln sich als genügend erweisen, um das Ziel zu erreichen, somit militärische Massnahmen, d. h. Blutvergiessen vermieden werden könnte.

Auch dürften vielleicht die kleinen Staaten, deren militärische Macht im allgemeinen — im Vergleich mit den grösseren Staaten — doch von nur geringer Bedeutung ist, von der Teilnahme an militärischen Aktionen gegen einen andern Staat befreit werden können. Diese kleinen Staaten würden dann ausschliesslich durch wirtschaftliche Massnahmen, durch Boykott, Verbot der Ein- und Ausfuhr und selbst der Durchfuhr nach dem widerspenstigen Staat, durch Abbruch des Post- und Telegraphverkehrs, Annullierung der mit jenem Staat geschlossenen Verträge das ihrige tun. Denn der ökonomische Boykott kann ebensogut von den kleinen als von den grossen Staaten angewendet werden.

Uebrigens kann schon der Einfluss kleiner neutraler Staaten die Entscheidung herbeiführen; nämlich dann wenn die kleinen Staaten im Kampf der grossen ihre aktive Neutralität in nur *passive* Neutralität umsetzen.

Wie ganz anders hätte die Lage sein können, wenn Belgien nur in passiver Form neutral geblieben

wäre und der deutschen seine Truppenmacht die Durchmarsch erlaubt hätte! Wie, wenn wir gestattet hätten, dass Deutschland sich bei uns eine Flottenbasis einrichtete, oder dass die englische Marine sich Antwerpens bediente? Wie, wenn die Schweiz eine der beide kämpfenden Gruppen — von ihr als Verteidiger des Rechts betrachtet — durch ihr Gebiet in das Gebiet des Gegners hätte ziehen lassen? Man fühlt wohl, dass gerade die sogenannte passive Neutralität von ausserordentlicher Bedeutung für die Entscheidung sein kann.

Es könnte auch eine Vereinbarung getroffen werden, dass die Staaten aus gemeinschaftlichen Mitteln diejenigen unter den kleinen Staaten, die unter den gemeinsamen Massregeln am meisten leiden, eine Vergütung gewähren. Man denke z. B. daran, dass bei einem gemeinsamen Vorgehen gegen Deutschland oder England Holland doch viel mehr getroffen würde als etwa die kleinen südamerikanischen Staaten. Obschon eine solche Vergütung scheinbar einigermassen den Schaden ausgleichen würde, den ein kleines Land in so empfindlicher Weise durch das Auftreten gegen einen grossen Nachbarstaat erlitte, so sei doch gleich auf eine andere grosse Gefahr aufmerksam gemacht, die der kleine Staat noch in Kauf nehmen muss. Diese Gefahr besteht darin, dass der grosse Staat, der sich durch das gemeinsame Auftreten der andern Staaten bedroht sieht, seinerseits gegen das kleine Land militärische Massregeln ergreifen wird, auch wenn der kleine Staat sich ausschliesslich auf wirtschaftliche Massnahmen beschränkt. Folglich wird das

kleine Land, obgleich nur zu ökonomischem Kampf geneigt, doch in einem militärischen *und* wirtschaftlichen Kampf geraten.

Wenn z. B. im Falle eines kollektiven Vorgehens gegen Deutschland unser Land sich auf ein Verbot der Ein- und Durchfuhr nach Deutschland beschränken wollte, so wäre nicht unmöglich, dass Deutschland uns den Krieg erklärt, womit wir nichtsdestoweniger zu militärischem Auftreten gezwungen würden.

So kann in der Praxis in vielen Fällen sich die Unmöglichkeit ergeben, sich mit wirtschaftlichen Massnahmen zu begnügen. Die Zustimmung zum Prinzip des Friedens durch Zwang schliesst also notwendigerweise ein, sich damit abzufinden, dass die Aufrechterhaltung des Friedens unter Umständen durch Waffengewalt, durch militärischen Zwang, durch Krieg erkämpft werden muss.

V.

KANN ES DEN KLEINEN EUROPÄISCHEN STAATEN ERWÜNSCHT SEIN, SICH EINER DERARTIGEN INTERNATIONALEN ÜBEREINKUNFT ANZUSCHLIESSEN?

In der Tat: Um die Gefahren, die mit der Verwirklichung des Gedankens „Friedenhandhabung durch Zwang" für Länder als Holland, Belgien, Dänemark, Norwegen, Schweden und die Schweiz verbunden sind, nicht allzu leicht zu nehmen, ist eine Mahnung zur Vorsicht keineswegs überflüssig!

Die aus eigener Erfahrung die Verantwortlichkeit der regierenden Staatsmänner kennen, die wissen, was es heissen will, als Regierung eine Entscheidung über das Leben tausender zu treffen: sie sind zuweilen anfänglich wohl sehr geneigt, zurückzuschrecken vor den Folgen einer derartigen Reformierung der internationalen Beziehungen.

Derartigen Bedenken mag es denn auch zuzuschreiben sein, dass der Minister des Aüsseren in der niederländischen Zweiten Kammer am 26. Januar 1917 seiner Meinung vorläufig dahin Ausdruck gab:

„Ohne in dieser Sache einen Beschluss zu fassen und ohne irgend einer Entschliessung vorgreifen zu wollen, glaube ich doch sagen zu müssen, dass es für ein Land, wie das unsere, keine kluge Politik wäre — soweit ich das nach dem mir zur Verfügung stehenden Tatsachenmaterial urteilen kann — sich zu verpflichten, an einer derartigen eventuellen gemeinsamen Zwangausübung zu beteiligen; sei es ökonomisch oder militarisch."

Das gilt vor allem für Länder, wie die vorgenannten europäischen, da eine solche Verpflichtung auf dieser kleineren Staaten viel schwerer lastet als auf die grossen Staaten, die jetzt die Hauptrollen im Kriege spielen. Es ist z. B. eine ganz andere Sache, ob man an die Vereinigten Staaten von Nord-Amerika oder an Holland denkt. Vor allem ist Amerika gross und Holland klein. Sodann liegt Amerika jenseits des grossen Wassers, während Holland ausgerechnet gerade zwischen Deutschland und England liegt. Zum dritten hat Amerika mehr Macht und läuft

eigentlich keinerlei Gefahr, wir aber haben keine Macht und setzen uns der grössten Gefahr aus!

Sollen wir — abweichend von der früher stets befolgten Richtlinie uns nun auf diesen gefährlichen Weg begeben? Unwillkürlich drängt sich uns da die Frage auf: Warum war im allgemeinen bisher jeder Staat stets bestrebt, neutral zu bleiben? Warum hat man immer die Neutralität und ihre Aufrechterhaltung gepriesen und verherrlicht?

Die Antwort lautet: Weil die Neutralität das beste war, was wir uns im Interesse unseres Landes wünschen konnten, und weil es zugleich unserm allgemeinen Rechtsgefühl am meisten entsprach. Was konnte es für den Staat Besseres geben, als ausserhalb der Kriegsgefahr zu bleiben? Und war es nicht das Ehrlichste, Gerechtste, keiner von den beiden kriegführenden Parteien zu helfen oder entgegenzuwirken, sondern sich in jeder Beziehung strikt neutral zu halten?

So dachten die Staatsmänner, so entstand unsere Volksüberzeugung von der Notwendigkeit der Aufrechterhaltung unserer Neutralität.

Auch während des jetzigen Weltkriegs hat sich in den neutralen Ländern allgemein gezeigt, wie stark überall der Wunsch zum Beharren in der Neutralität ist und wie die Völker mit Recht bereit sind, dafür grosse Opfer zu bringen.

Es ist denn auch wohl selbstverständlich, dass man dem Gedanken, sich in Zukunft dem geplanten Kollektiv-Vertrag anzuschliessen, — demzufolge man unter gewissen Umständen das Recht auf Neutrali-

tät preisgeben müsste —, sehr skeptisch gegenübersteht.

Doch gerade der Wunsch nach Verhütung des Kriegs für unser eigenes Land gibt uns auch Argumente, die *für* die geplante Uebereinkunft sprechen. Ist doch, wie im Kapitel III dargelegt, die Gründung eines Völkerbundes auf der hier besprochenen Grundlage zum mindesten von der allgemeinen Tendenz getragen, Kriege zu *vermeiden*. Zudem darf man die folgenden Fragen aufwerfen: Sind wir sicher, dass während theoretisch unser Recht auf Neutralität noch ungeschwächt besteht, wir tatsächlich neutral werden bleiben können? Denken wir uns auch den Fall, dass bei Beendigung des Kriegs *nicht* ein solcher Kollektiv-Vertrag geschlossen wird und dass nach Verlauf längerer oder kürzerer Zeit wiederum ein Streit zwischen zwei Staaten entbrennt: Ist die Meinung begründet, dass es uns dann wieder geraten wird, zwischendurch zu kommen — sofern uns das im gegenwärtigen Krieg auch fernerhin glücken sollte? Besteht nicht vielmehr die Möglichkeit, um nicht zu sagen die Wahrscheinlichkeit, dass unserm Land dann das Los blühen könnte, das nun Belgien und Serbien zuteil wurde?

Jeder, dem heute beim Beschauen der Karte das kleine Holland als eine Oase des Friedens im kriegführenden Europa erscheint, wird eher erstaunt sein, dass es bis heute Holland noch immer gelang, diesen Zustand aufrecht zu erhalten, als dass er auch nur im entferntesten wagen wird, darauf zu rechnen, dass dies auch bei einem künftigen Kriege möglich wäre.

Und wenn dann Holland — und für Skandinavien und die Schweiz gilt genau dasselbe — bei einem künftigen erfahren müsste, was *Krieg* ist, dann dürfte man vielleicht einmal das Nichtbestehen einer kollektiven Uebereinkunft zwecks gemeinsamen Vorgehens gegen den Friedensstörer bedauern; dann würde man die nachteiligen Folgen davon zu spüren bekommen, dass unser Land während des Weltkriegs die Probleme von Krieg und Frieden zu sehr vom Standpunkt unserer gegenwärtigen Neutralität betrachtet hat, anstatt sich auch einmal die Möglichkeit vorzustellen, dass auch unser Land dereinst in einen Krieg verwickelt werden könnte.

Lassen wir deshalb, wenn wir uns ein Urteil über die Sache bilden wollen, uns dies nicht ausschliesslich tun im Hinblick auf die jetzige Lage innerhalb unserer eigenen Grenzpfähle, sondern formulieren wir unsere Wünsche lieber in der Erinnerung an das Volk südlich unserer Landesgrenze. Man höre, wie Edgard Milhaud, der französische Professor an der Universität Genf, die Frage an uns richtet:

„Êtes vous bien sûrs que le jour ne viendra pas où ce sera votre tour, le jour où quelque Etat brigand entreprendra sur votre territoire et sur votre liberté? Êtes-vous bien sûrs, que le jour ne viendra pas où vous regretterez dans la servitude peut-être, en tous cas parmi les ruines de vos cités incendiées et dans le bouleversement sinistre de vos campagnes sillonnées de tranchées, arrosées de mitrailles et labourées par les obus, de n'avoir pas contribué à fonder la grande union internationale des peuples pour la défense collective de leurs droits?"

Denn wenn die kleinen Staaten sich nicht zusammenschliessen, sich nicht verpflichten, das ihre bei-

tragen zu wollen, wenn gegen den Friedensstörer aufgetreten werden soll, dann wird — wenn der Augenblick käme, wo eins der Länder das Opfer eines Ueberfalls würde — die übrige Welt nicht darauf vorbereitet und imstande sein, die starke helfende Hand, zu reichen. Die kleinen Staaten können doch nicht das Vorrecht beanspruchen wollen, zwar selber immer tatkräftig geholfen zu werden, aber ihrerseits sich auf die papierenen Bestimmungen eines Vertrags beschränken zu dürfen. Es ist also sehr wohl möglich, dass es im Interesse der kleinen Staaten Europas liegen kann, sich an der kollektiven Verpflichtung zur Sicherung des Friedens zu beteiligen.

VI.

NOTWENDIGE VORAUSSETZUNGEN FÜR DEN EVENTUELLEN BEITRITT.

Indessen müssen wir uns reiflich überlegen, welche Gefahren mit einer derartigen Verpflichtung verbunden sein können. Wir müssen uns ganz klar darüber sein, dass unter gewissen Umständen ein solcher Völkerbund zur gemeinsamen Sicherung des Friedens für uns ganz unannehmbar sein kann. Deshalb müssen wir uns in einer eventuellen vorläufigen Entschliessung zum Beitritt vorbehalten, dass der endgültige Anschluss an den Bund in jedem Falle ganz davon abhängig gemacht wird, welcher Gestalt die Vertragsbestimmungen letzten Endes sein werden.

Nun müssen wir vor allem einen Grundgedanken erwähnen, von dem wir bei den bisherigen Ausführungen stillschweigend ausgegangen sind, den wir aber doch der Klarheit halber hier ausdrücklich nennen wollen: Wir haben uns stets einen Kollektiv-Bund gedacht, dem *alle* Staaten angehören. Es sind zwar im Laufe des Kriegs von englischer Seite Pläne für eine „League of Nations" und von deutscher Seite für einen „Mitteleuropäischen Staatenbund" entwickelt worden, die auf den ersten Blick wohl einige Aehnlichkeit mit dem Program der „League to enforce Peace" zeigten; doch war dabei zuviel die Rede von einer einseitigen Zusammensetzung unter — wenn auch vielleicht nicht böswillig gewollten — *Ausschluss* einer bestimmten Gruppe. Die Frage des Anschlusses an einen *solchen* Bund bedarf für unser Land — und in den andern in gleicher Lage sich befindenden Staaten denkt man wohl ebenso — überhaupt keiner Erörterung.

Eine zweite Bedingung, die in jedem Falle als conditio sine qua non für den Beitritt voraufgestellt werden müsste, ist, dass der Friede, der diesem Krieg ein Ende machen soll, nicht ein solcher sein darf, der bereits den Keim eines neuen Kriegs in sich birgt. Denn alsdann würde es besonders gefährlich sein, sich zur Beteiligung an die Friedenshandhabung zu verpflichten, da bei einem solchen Kriegsende alsbald an der einen oder andern Stelle ein neuer Konflikt zum kriegerischen Ausbruch kommen würde.

So wie Andrassy 1879 Bismarck antwortete, dass Oesterreich sich nicht verpflichten könne, Deutsch-

land in einem Kriege mit Frankreich zu unterstützen, weil man „fur einen Krieg, den Deutschland schon auf dem Halse und dessen Siegespreis es schon in der Tasche habe, keinen Groschen Steuer und keinen Tropfen Blut opfern dürfe", so wird sich auch kein neutrales Land verpflichten wollen, sich an einem künftigen Streit zu beteiligen, dessen Entstehung schon im voraus mit Sicherheit zu erwarten ist.

Deutlich hat Präsident Wilson in seiner Botschaft an den Senat vom 22. Januar 1917 diesen Gedanken so präzisiert:

> „The terms of the immediate peace agreed upon will determine whether it is a peace for which such guarantee can be secured. The question upon which the whole future peace and policy of the world depend is this: is the present a struggle for a just and secure peace or only for a new balance of power? If it be only a struggle for a new balance of power, who will guarantee, who can guarantee, the stable equilibrium of the new arrangement?"

Ein erstes Erfordernis ist also, dass beim Friedensschluss alles vermieden wird, was den Gedanken an einen Revanche-Krieg erwecken oder lebendig halten könnte. Aber ausserdem werden bei dem Frieden alle *die* Reformen eingeführt werden müssen, die für seine Dauerhaftigkeit unentbehrlich sind.

Mit andern Worten: Die internationale Uebereinkunft, durch die die Staaten sich verpflichten zum Versuch friedlicher Erledigung von Differenzen und zu gemeinsamen Massregeln gegen den Staat, der dieser Verpflichtung nicht nachkommt, kann nicht auf sich selbst beruhen, sondern sie muss ein Glied der ganzen Reorganisation der internationalen Beziehungen bilden.

Im Gegensatz mit der „League to enforce Peace" die, wie ihr Name andeutet, die Erzwingung des Friedens als ihr einziges Ziel angibt, ist es *unsere* Ueberzeugung, dass auch die Massregeln notwendig sein werden, die im Mindestprogramm unserer „Zentralorganisation für einen dauernden Frieden" genannt werden.

Bei Friedensschluss wird man Rechnung halten müssen mit den Rechten der verschiedenen Nationalitäten. Keine Annexion von Grundgebiet darf gegen den Willen und die Belangen der betreffenden Bevölkerung stattfinden. Nationalitäten, die als Bestandteil gröszerer Staaten nicht zu ihrem vollkommenen Rechte kommen können, werden mehr Rechte und Freiheiten erhalten müssen, sofern sie nicht einen besondern unabhängigen oder autonomen Staat bilden sollen.

Allen Völkern, grossen wie kleinen, muss Gelegenheit zur freien Entwicklung ihrer wirtschaftlichen Kräfte und Interessen gegeben werden. Die Staaten, die grosse koloniale Gebiete unter ihrer Einflusssphäre haben, werden daher das System der „offenen Tür" einführen müssen, um andern Staaten mit weniger Kolonien Gelegenheit zu geben, auch dort ihr Kapital und ihre Arbeitskraft anzulegen und anzuwenden.

Die Staaten werden ferner gemeinsam eine internationale Regelung zur Verminderung der Rüstungen treffen müssen, damit nicht nach dem Kriege mit der Rüstungsvermehrung fortgefahren wird, wie das in der letzten Zeit vor dem gegenwärtigen Kriege geschah. Es wird ein Ende gemacht werden müssen mit dem Druck der Militärlasten, unter dem bisher

die grossen und kleinen Völkern zu leiden hatten. Um auch die maritimen Rüstungen mindern zu können, wird das Recht auf Freiheit der See durchgeführt werden müssen.

In allen Ländern muss den Volksvertretungen grösserer Einfluss auf die Auswärtige Politik eingeräumt werden, auf dass nicht noch einmal einzelne wenige Personen über das Lebensschicksal von Millionen entscheiden. In Zusammenhang damit wird die Ueberzeugung allgemein sich Geltung verschaffen müssen, dass geheime Bundesgenossenschaften fortan wertlos sind.

Nur dann, wenn beim Friedensschluss derartige Reformen eingeführt werden, wird der künftige Friede auf einer Basis beruhen, die ein bestimmtes Mass von Dauerhaftigkeit verbürgt. Nur dann wird es gerechtfertigt sein, sich für die Erhaltung des Friedens in gewissem Sinne mitverantwortlich zu halten.

Für die kleinen Staaten ist besonders das Problem der Rüstungen zu Land und zu Wasser von der grössten Bedeutung. Auch Präsident Wilson hat in seiner Rede im Senat vom 22. Januar 1917 mit Recht erklärt, dass es ein Problem sei, das in direktestem und innigstem Zusammenhang stehe mit dem künftigen Los aller Völker und der gesamten Menschheit.

Verschiedentlich ist die Befürchtung geäussert worden, dass die Voraussicht, jederzeit bereit sein zu müssen, jeden Staat, welcher es auch sein möge, durch militärische Mittel zum Frieden zu zwingen, unter gewissen Umständen dazu führen müsse, dass jeder Staat sich noch stärker als bisher

bis an die Zähne bewaffnen werde; dass somit die im Interesse des Friedens vorgeschlagenen Reformen zu einem noch wahnsinnigeren Wettrüsten führen müsste, als wir es in den letzten Jahren vor dem Krieg gesehen haben. Die vorgeschlagene zwangsweise Sicherung des Friedens werde sich also zu einem Antipoden der Abrüstung auswachsen.

Der niederländische Führer der sozialdemokraten, Herr Dr. Troelstra, ging bereits bei der erwähnten Debatte in der niederländischen Zweiten Kammer so weit, die Frage zu stellen, ob nicht für manchen in diesem System, das er das System des „Friedens durch Gewalt" nannte, mehr Anziehendes in der *Gewalt* als im *Frieden* liegen dürfte. Es schien ihm dass dieses System darauf hinauslaufe, den Teufel des nationalen Militarismus durch den Beëlzebub des internationalen Militarismus vertreiben zu wollen.

Wenn das Programm der „League to enforce Peace" tatsächlich dazu führen sollte, dann würde das für die kleinen Staat unerträglich schwere Rüstungslasten bedeuten und obendrein noch grössere Schrecknisse, noch mehr Vernichtung bei einem eventuellen Zusammenstoss mit einer der Grossmächte.

Selbstverständlich wird dann jede Vereinigung und jede politische Partei, die „Abrüstung" auf ihrer Fahne stehen hat, von selbst Gegner dieses „Friedens durch Gewalt" werden müssen.

Darum soll vor allem mit aller Kraft dafür gesorgt werden, dass die Sache sich *nicht* in dieser Richtung entwickelt.

Das System des verbürgten Friedens darf in kei-

nem Falle weder den ersten Anfängen noch dem ferneren Streben zur Abrüstung im Wege stehen. Von Anfang an muss man sich klar vor Augen halten, dass eine internationale Übereinkunft zur Sicherung des Friedens parallel gehen muss mit einer internationalen Regelung zur Verminderung der Rüstungen. Und das ist doch sehr gut möglich: Gerade das Gefühl, dass die Staaten dann nicht mehr einzig auf ihre eigene Kraft angewiesen seien, wird es ihnen leicht machen, zur Abrüstung überzugehen. Wenn nur erst einmal in dieser Richtung der Anfang gemacht wird, so wird die Überzeugung mehr und mehr Platz greifen, dass die Arbeitskraft und das ökonomische Vermögen eines Volkes auf andere Weise besser verwertet werden kann, als für Rüstungen. Wenn die Völker nur einmal gemeinsam zur Abrüstung übergehen — was ein Volk für sich allein nicht tun kann —, dann werden die Proteste gegen die wahnsinnige Rüstungsmanie unserer gegenwärtigen zivilisierten Welt immer kräftiger werden und es wird sich die Prophezeihung erfüllen, die Dr. H. Alfred Fried schon vor Jahren verkündete, nämlich dass einst das „Wettrüsten" ersetzt werden wird durch ein noch schnelleres „Wett-Abrüsten".

Nicht allein darf eine derartige Entwicklung durch das System des verbürgten Friedens nicht gehindert werden: man soll, bevor man sich bereit erklärt einem Kollektiv-Bündnis beizutreten, Gewissheit verlangen, dass die internationale Abrüstung dadurch gefördert wird.

VII. LIMITATION DES ARMEMENTS

THE INTERNATIONAL REDUCTION OF ARMAMENTS.

BY

DR. GEORGE W. NASMYTH,
U. S. A.

"The question of armaments, whether on land or sea, is the most immediately and intensely practical question connected with the future fortunes of nations and of mankind."
WOODROW WILSON.

I. THE FAVORABLE FACTORS.

Two factors may be counted upon to make the international reduction of armaments a practical issue in the peace conference which ends the great war. First is the moral revolt against war and the war system. Never before in human history, has war been so destructive and suffering, both physical and psychological, so profound und widespread. The axiom of many military authorities that "the way to secure peace is to be so strong that victory in the event of war is certain" has failed in its universal application, and confidence has been shaken in the reality of the apparent security produced by the system of the armed peace.

The second factor is the irresistible pressure of economic and financial forces. It is already apparent that

the interest on the war debts of each of the belligerent nations will surpass the total expenditures of these nations before the outbreak of the great war. If an attempt should be made to add to the burden of the war debts, to the pensions for millions of widows and orphans, and to the cost of repairing the economic destruction of the war, the burden of a renewed international competition in armaments, the attempt would prove an economic impossibility and must inevitably break down within a few years in a series of revolutions, national bankruptcies, and repudiation of national debts.

It is these powerful factors which have given to the statesmen of the leading countries of the world the opportunity to take increasingly definite steps in the advocacy of an international reduction of armaments, after the close of the present war. The widespread belief in the possibility of carrying through such a step is illustrated by the radical departure of the United States Congress in adding the Hensley clause (so called from the name of its author, Congressman Walter L. Hensley of Missouri) to the Naval Appropriation Bill of 1916. [1]) This document is so important for any discus-

---

[1]) "It is hereby declared to be the policy of the United States to adjust and settle its international disputes through mediation or arbitration, to the end that war may be honorably avoided. It looks with apprehension and disfavor upon a general increase of armament throughout the world, but it realizes that no single nation can disarm, and that without a common agreement upon the subject every considerable power must maintain a relative standing in military strength.

In view of the premises, the President is authorized and requested to invite, at an appropriate time, not later than the close

sion of the reduction of armaments that the Hensley clause is here given in full.

President Wilson, in stating the terms of peace under

---

of the war in Europe, all the great Governments of the world to send representatives to a conference which shall be charged with the duty of formulating a plan for a court of arbitration or other tribunal, to which disputed questions between nations shall be referred for adjudication and peaceful settlement, and to consider the question of disarmament and submit their recommendation to their respective Governments for approval. The President is hereby authorized to appoint nine citizens of the United States, who, in his judgment, shall be qualified for the mission by eminence in the law and by devotion to the cause of peace, to be representatives of the United States in such a conference. The President shall fix the compensation of said representatives, and such secretaries and other employees as may be needed. Two hundred thousand dollars or so much thereof as may be necessary, is hereby appropriated and set aside and placed at the disposal of the President to carry into effect the provisions of this paragraph.

Hensley Clause.

If at any time before the construction authorized by this Act shall have been contracted for there shall have been established, with the cooperation of the United States of America, an international tribunal or tribunals competent to secure peaceful determinations of all international disputes, and which shall render unnecessary the maintenance of competitive armaments, then and in that case such naval expenditures as may be inconsistent with the engagements made in the establishment of such tribunal or tribunals may be suspended, when so ordered by the President of the United States."

Public Act — No. 241 — 64th Congress.

(An Act making appropriations for the naval service for the fiscal year ending June thirtieth, nineteen hundred and seventeen, and for other purposes.)

which the United States government will be willing to enter into a League of Peace, has emphasized the practical importance of this subject and has connected it with the great problem of the freedom of the seas in the following words:

> "It need not be difficult to define or to secure the freedom of the seas if the governments of the world sincerely desire to come to an agreement concerning it.
>
> It is a problem closely connected with the limitation of naval armaments and the cooperation of the navies of the world in keeping the seas at once free and safe. And the question of limiting naval armaments opens the wider and perhaps more difficult question of the limitation of armies and all programs of military preparation.
>
> Difficult and delicate as these questions are, they must be faced with the utmost candor, and decided in a spirit of real accommodation if peace is to come with healing in its wings and come to stay. Peace cannot be had without concession and sacrifice.
>
> NO PEACE WITH BIG ARMIES.
>
> There can be no sense of safety and equality among the nations if great preponderating armies are henceforth to continue here and there to be built up, and maintained. The statesmen of the world must plan for peace, and nations must adjust and accommodate their policy to it as they have planned for war and made ready for pitiless contest and rivalry.
>
> The question of armaments, whether on land or sea, is the most immediately and intensely practical question connected with the future fortunes of nations and of mankind."

From President Wilson's address to the Senate, January 22, 1917.

II. HISTORICAL BACKGROUND.

The first attempt at an international reduction of armaments was made in 1816 by the Congress of Vienna, when disarmament on the basis of an arbitrary limitation of the normal peace effective military forces of the nations was proposed.[1]) In 1867, the French Republicans proposed that all nations should shorten the service to a period sufficient to make the army a national militia, as in Switzerland, but this proposal did not meet with any response on the part of the government. In 1868, an International Military Commission met at St. Petersburg and drew up a declaration forbidding the employment by the military or naval troops of the contracting parties of any projectile weighing less than 400 gramms which is either explosive or charged with fulminating or inflammable substances. In 1874, the Brussels Draft Declaration was drawn up to establish laws and customs of war limiting the employment of military force by certain principles of humanity, and this Draft Convention became, later, the basis for the Fourth Convention of the 1907 Hague Conference. On the 24th of August, 1898, Count Mouravieff, the Russian foreign minister, addressed a circular letter to the representatives of the Powers accredited to St. Petersburg, in which he referred to the desire which the Emperor had for "the maintenance of a general peace and the possible reduction of excessive armaments which were burdening all nations". This

[1]) See the address of President Beernaert at the session of the First Commission of the Hague Peace Conference, May 26, 1899.

was the first step towards the summoning of the First Hague Peace Conference. As the Czar's invitation to consider the reduction of armaments was received with coldness in several important quarters, Count Mouravieff, on the 11th of January 1899, addressed another circular to the Russian ministers accredited to the States represented at St. Petersburg, in which he suggested eight topics for the consideration of the Conference, thereby considerably widening its scope.

The delegates at the First Hague Conference decided, almost without discussion, that a reduction or limitation of armaments was impractical at that time, but they unanimously adopted the following resolution:

First Hague Conference.

"The Conference is of opinion that the restriction of military charges, which are at present a heavy burden on the world, is extremely desirable for the increase of the material and moral welfare of mankind.

The Conference expresses the wish that the Governments, taking into consideration the proposals made at the Conference, may examine the possibility of an agreement as to the limitation of armed forces by land and sea and of war budgets."

In the call to the Second Hague Conference in 1907, the subject of the limitations of armaments was not mentioned, but the Conference adopted unanimously in its final acts the following resolution:

Second Hague Conference.

"The Second Peace Conference confirms the Resolution adopted by the Conference of 1899 in regard to the limitation of military expenditure; and inasmuch as military expenditure has considerably increased in almost every country since that time, the Conference declares that it is eminently desirable that the Governments should resume the serious examination of this question".

The difficulties of carrying into effect the limitation of armaments and the reduction of military burden as a means of reducing the chances of war were clearly brought out in the discussion at the Hague Conferences, brief as these were. The military forces of a nation do not always correspond with the amounts of their military budgets or the numbers of men enrolled in time of peace, was one objection. The position of no two states is identical with another. Geographical, physical and political conditions, the density and rapidity of growth and state of education of the population, the position of the state in regard to colonies, coaling stations and means of communication, its dependence for food supplies and ocean borne trade, its financial credit and natural resources are all factors to be taken into account. It was not found possible to adopt the Russian proposals to maintain the status quo of the armed forces and military estimates for five years, nor to frame any other formula which could apply to all States.

In connection with the discussion of the question of the limitation of armaments at the Hague Conference, the instructions to the British and American delegations are of especial interest. In the instructions to the British delegates, issued by Sir Edward Grey, the reduction of armaments was joined with the proposal for the immunity from capture of private property at sea, a connection which has been again suggested in the eighth proposal of the Minimum Program. Sir Edward Grey's instructions on this point were as follows:

"21. You should, however, raise no objection to the discussion of this question of immunity from capture at the Conference, nor should you refuse to participate in it, nor need you necessarily take the initiative in opposing a Resolution if brought forward. If at some future date the great Continental armies were to be diminished, and other changes favourable to the diminution of armaments were to take place, the British Government might be able to reconsider the question. If, for instance, nations generally were willing to diminish their armaments, naval and military, to an extent which would materially relieve them from the apprehension of the consequences of war, and by rendering aggression difficult would make war itself improbable; and if it became apparent that such a change could be brought about by an agreement to secure this immunity from capture at sea under all circumstances, and was dependent upon it, the British Government might feel that the risks they would run by adhering to such an agreement and the objections in principle now to be urged against it, would be outweighed by the general gain and relief which such a change would bring. But at the present time they are unable to assent to a Resolution which might, under existing conditions, so limit the prospective liability of war as to remove some of the considerations which now restrain public opinion from contemplating it, and might, after the outbreak of war, tend to prolong it."

The attitude of Great Britain.

Sir Edward Grey also made a constructive proposal that the great powers should communicate to each other in advance their programs of new naval construction, thus avoiding panics based on unfounded rumors and fears. His instructions on this point were as follows:

"5. His Majesty's Government have accordingly reserved their right to bring this question forward at the Conference, and have told the United States' Government, who have made a similar reservation, that they would support them in promoting a discussion. If, therefore, the United States Delegates bring the subject forward, it will be your duty to support them. But, after the apparently final declaration of the German Government that under no circumstances would they take any part in such a discussion, it is doubtful how far it would be expedient to proceed with

it. The position of Germany both as a military and a naval Power is such that it is difficult to regard as serious any discussion in which she does not take part. His Majesty's Government would be most reluctant that anything should take place at The Hague Conference, summoned, as it is, in the interests of peace, that would be of a nature to cause friction or ill-feeling. You will therefore consult closely with your United States' colleagues, and ascertain what instructions they have, and consider with them what line it is best to take.

The attitude of Great Britain.

7. Should it be decided that the subject shall be discussed, and a practical proposal be invited, you are authorized to say that His Majesty's Government would agree to a proposal that the Great Powers should communicate to each other in advance their programmes of new naval construction. If this were done, they might be led to realize how closely in some cases the naval construction of one Power is dependent upon that of another; and an opportunity would be given for negotiations with the object of reducing the programmes, before the Governments of the Great Powers were finally committed to them by announcing them to their respective Parliaments. His Majesty's Government are aware that this would not necessarily lead directly to any reduction in expenditure, but they are hopeful that the mere fact of communication between the Powers would provide opportunities for negotiation that do not now exist, and would tend to alleviate the burden of expenditure or retard its increase. Though, however, they consider that this or some other proposal put forward by another Power would be useful for the sake of the discussion to which it would give rise, even if it were not eventually accepted you should not put forward any proposal unless there be a general decision and a strong desire that a discussion should take place, and unless it is made clear that such a course will be taken in good part."

The attitude of the United States is clearly given in the instructions of Secretary of State Elihu Root to the American delegates to the Hague Conferences and is strongly in favor of the attempt to find some practicable formula which would have the effect of limiting or retarding the increase of armaments. Secretary Root's instructions to the American Delegates on this point are as follows:

The attitude of the United States.

"3. The attitude of the United States as to consideration of the subject of limiting armaments was stated in a letter from the Secretary of State to the Russian ambassador dated June 7, 1906. That letter, after expressing assent to the enumeration of topics in the Russian program, proceeded to say:

> The Government of the United States is, however, so deeply in sympathy with the noble and humanitarian views which moved His Imperial Majesty to the calling of the First Peace Conference that it would greatly regret to see those views excluded from the consideration of the Second Conference. (Quoting from the call for the First Conference).
>
> The truth and value of the sentiments thus expressed are surely independent of the social conditions and obstacles to their realization by which they may be confronted at any particular time. It is true that the First Conference at The Hague did not find it practicable to give them effect, but long-continued and patient effort has always been found necessary to bring mankind into conformity with great ideals. It would be a misfortune if that effort, so happily and magnanimously inaugurated by His Imperial Majesty were to be abandoned.
>
> This Government is not unmindful of the fact that the people of the United States dwell in comparative security, partly by reason of their isolation and partly because they have never become involved in the numerous questions to which many centuries of close neighborhood have given rise in Europe. They are, therefore, free from the apprehensions of attack which are to so great an extent the cause of great armaments, and it would ill become them to be insistent or forward in a matter so much more vital to the nations of Europe than to them. Nevertheless, it sometimes happens that the very absence of a special interest in a subject enables a nation to make suggestions and urge considerations which a more deeply interested nation might hesitate to present. The Government of the United States, therefore, feels it to be its duty to reserve for itself the liberty to propose to the Second Peace Conference, as one of the subjects of consideration, the reduction or limitation of armaments, in the hope that, if nothing further can be accomplished, some slight advance may be made toward the realization of the lofty conception which actuated the Emperor of Russia in calling the First Conference.

The First Conference adopted the following resolutions:

> The Conference is of opinion that the restriction of military charges, which are at present a heavy burden on the world, is extremely desirable for the increase of the material and moral welfare of mankind.
>
> The Conference expresses the wish that the Governments, taking into consideration the proposals made at the Conference, may examine the possibility of an agreement as to the limitation of armed forces by land and sea and of warbudgets.

Under these circumstances this Government has been and still is of the opinion that this subject should be regarded as unfinished business, and that the Second Conference should ascertain and give full consideration to the results of such examination as the Governments may have given to the possibility of an agreement pursuant to the wish expressed by the First Conference. We think that there should be a sincere effort to learn whether, by conference and discussion, some practicable formula may not be worked out which would have the effect of limiting or retarding the increase of armaments.

There is, however, reason to believe not only that there has been the examination by the respective Governments for which the First Conference expressed a wish, but that the discussion of its results has been forestalled by a process of direct communication between a majority of the Governments having the greatest immediate interest in the subject. These communications have been going on actively among the different Governments for nearly a year, and as a result at least four of the European Powers have announced their unwillingness to continue the discussion in the Conference. We regret that the discussion should have taken place in this way rather than at the Conference, for we are satisfied that a discussion at the Conference would have afforded a greater probability of progress toward the desired result. The fact, however, cannot be ignored.

If any European power proposes consideration of the subject, you will vote in favor of consideration and do every-

thing you properly can to promote it. If, on the other hand, no European Power proposes consideration of the subject, and no new and affirmative evidence is presented to satisfy you that a useful purpose would be subserved by your making such a proposal, you may assume that the limitations above stated by way of guidance to your action preclude you from asking the Conference to consider the subject."

III. THE PRACTICAL SOLUTION.

It is evident that an international reduction of armaments can only be secured as the result of the formation of a league to insure peace and justice. The minimum program of the Central Organisation for a Durable Peace recognizes this truth, by placing the project for the limitation of armaments after the project for a League of Nations with diplomatic, economic, and military sanctions. As long as nations living in the condition of international anarchy must rely on armament alone for security, no reduction, or even limitation, of the armament proposition is possible, but once the basis of security becomes a mutual guarantee of an international organisation, the way is open.

The various proposals which have been made for the limitation of armaments are given by Dr. Hans Wehberg in a monograph on "The Limitation of Armaments" published for the Interparliamentary Union in 1914 [1]).

---

[1]) Union Interparlementaire — Limitation des Armements. Relevé des projets émis pour la solution du problème, précédé d'une Introduction historique par M. le Dr. Hans Wehberg, Assesseur de tribunal, à Dusseldorf, Directeur de la Zeitschrift für Völkerrecht. 1914 Misch & Thron, Editeurs, Bruxelles, Rue Royale 126.

The method outlined by the Preparatory Committee of the United States for the Third Hague Conference [1] is as follows:

"The committee sees three ways for bringing this limitation to pass: First, by limiting armaments or budgets by fixing a standard which is beyond the present efficiency; second, by fixing the standard of armaments or budgets at the present efficiency; third, by fixing the standard of armaments or budgets below the present efficiency."

Project of the American Preparatory Committee.

The conclusions reached by the Committee formed in England to prepare for the Third Peace Conference at the Hague, were as follows:

"This committee is conscious that the inquiries proposed above can be carried out adequately only by the Governments themselves; and it regards its main work as accomplished in urging that these inquiries should be undertaken forthwith. As, however, the Committee has had before it the results of a close study of what occurred in 1899 and 1907, and of the discussions of the subject, it ventures to add, for what they may be worth, certain conclusions at which it has arrived with regard to the British aspect of the problem in particular, and the path along which a solution may be most easily attained. These conclusions are as follows:

Project of the English Preparatory Committee.

(*A*) A limitation of armaments may be either partial or general, applying to armies only, or navies only, or to both, and being carried out by agreement between only two, or between a number of States. We would urge the British government to be prepared to support any of the possible alternatives, and to participate in any experiment, great or small.

(*B*) The three great factors in the problem are Money, Men and Material; that is to say existing expenditure may be limited, en bloc or in detail; the existing number of men under arms or at call may be limited; the existing weapons, ammunition, and other material of war may be

[1]) Advocate of Peace, January 1914, p. 10.

stereotyped, the adoption of new types being forbidden. Of these three factors, that of expenditure appears to be by far the easiest of regulation.

The relative strength of armies and navies in men and material is evidently measurable, for it is, in fact, measured every year by rival War offices and admiralties for the purpose of counter-preparations. But the fact that one State has to estimate for its own purpose the value of the ships, regiments, guns, rifles, etc. . . . , of one or more other States, gives us no assurance that a common international measure could be agreed upon. Certainly, it would be very complicated, and difficult to arrive at; and, when arrived at, it would seem to require very extensive supervision if differences were not constantly to occur.

Project of the English Preparatory Committee.

The debates at The Hague in 1899 sufficiently showed the strength of the opposition likely to be evoked by any attempt to stereotype weapons, that is, to restrain the use of new inventions.

The money test, on the other hand, appears to be comparatively easy of application. It covers all other factors. It effectively enlists public interest, and in every parliamentary State it enlists, also, the vigilance of deputies accustomed to the control of national expenditure. For this reason, an agreement to limit expenditure is assured of important national support for its scrupulous fulfilment, the simplest and most convenient kind of control.

(*C*) Probably this financial basis is the only one on which an agreement between a number of Powers covering both military and naval establishments could at the outset be arrived at. Most of the objections raised at The Hague in 1899 would be irrelevant to a formula so simple as this:

> ‚The signatory States agree that, during the three years following the date of the signature of the present Act, their peace expenditure upon Military forces, Naval forces, and Military and Naval works respectively, shall not exceed the average of such formal and recurring expenditure during the three years preceding the signature of the present Act.'

The invention of new weapons would continue; but the

agreement would put a heavy brake on the process. Presently, more detailed agreements as to the number of ships, military units, and men, might be adopted. Then, finally, an attempt might be made to stereotype weapons and munitions. One step at a time; and the financial step is at once the simplest and most far-reaching.

(*D*) In view of the peculiar position of Great Britain and the Empire, the British Government may conclude that the only initiative it could itself usefully propose would be for an arrest of naval competition. For this step, the outlook is much more favourable than it formerly was. The support of two Great Naval Powers — the United States and France — as well as of Spain and several smaller States is already assured. That of Japan and Italy is highly probable. If Russia will not now follow France and England there must be something strangely wrong with the Triple Entente. There remain Germany and Austria-Hungary. In fact, the relations of England and Germany are the heart of the problem, and the declaration of Admiral von Tirpitz quoted above gives ground for hoping that Germany will not prove as irreconciliable as in 1899 and 1907.

Project of the English Preparatory Committee.

Should she do so, the question of a naval standstill between the other States named, supported by a naval defence treaty, must inevitably arise.

(*E*) An agreement for a naval arrest should apply not only to the total annual expenditure during the period, but also, specifically, to the expenditure on new shipbuilding.

(*F*) In making any such proposal, the British Government must carry with it the self-governing Dominions; it must be made perfectly clear that the whole armaments expenditure of the Empire is included in the agreement, and that it will not be stultified by ,gifts' of warships, or other aid.

(*G*) A certain machinery of technical supervision may be regarded as necessary. In the case of a limited agreement — for instance an Anglo-German naval arrest — this machinery would, perhaps, best take the form of a Joint Commission of naval, financial, and other experts appointed by the two Governments directly with power to appoint a referee in

case of difference. In the case of a larger agreement, embracing a number of Powers, a series of Technical Committees might be named by the Permanent Council at The Hague. In either case, the agreement should provide for the reference of any dispute as to its execution to the permanent Court of Arbitration."

Of the various special projects which have been advanced, the proportion of two to three for the fleets of Germany and Great Britain has been proposed by various German naval officers [1]).

A naval holiday for a year in the construction of ships was proposed on March 26 and October 18, 1913 by Winston Churchill, First Lord of the Admirality. In the House of Commons on March 26, 1913, Lord Churchill said:

"It is a practical question; I am not putting any sentiment into my examination of this subject. This is the question: If, for the space of a year, for twelve calendar months, no new ships were built by any nation, in what conceivable manner would the interests of any nation be affected or prejudiced? You have good ships to-day. They are the best in the world — till better ones are built. Can they not have at least one year's reign before they are dethroned? Why should we not take a naval holiday for one year, so far, at any rate, as new construction of capital ships is concerned?

That is the question that I foreshadowed last year. That is the proposal I repeat this year. It is a proposal, I should like to point out, which involves no alteration in the relative strength of the navies. It implies no abandonment of any scheme of naval organization or of naval increase. It is contrary to the system of no Navy Law. It imposes no check upon the development of true naval efficiency. It is so simple that it could lead to no misunderstanding. The finances of every country would obtain relief. No navy would sustain the

---

[1]) For example: Rear Admiral z. D. Schlieper in the "Tag" (Berlin) Feb. 11, 1912.

slightest injury. We in Great Britain can speak with simplicity and directness upon such a subject. Our naval science is not inferior to that of any other country. Our resources are greater. Our experience is far greater. Our designs at every stage in the world's competition have maintained their old primacy, and, judged by the custom which we receive from other countries, our prices and the quality of our workmanship lie under no reproach. Each year, so long as new ships are built, we shall build the best that science can project or money can buy. We shall do the utmost to preserve that leadership in design which is no less necessary to naval supremacy than is preponderance in numbers. Sir, it is no appeal of weakness, panting or lagging behind, that we make, but rather an appeal of strength striding on in front. It is an appeal which we address to all nations, and to no nation with more profound sincerity than to our great neighbor over the North Sea. Let me say at once how much we welcome the calm and friendly tone and temper which has characterised recent German naval discussions. After a period of active naval preparation and direct comparison of naval strength, it is very satisfactory to observe that the relations between the two countries have sensibly improved, and that from the perils and anxieties under which Europe has dwelt these many months Great Britain and Germany have known how to draw the conviction that both of them are earnest to preserve the peace unbroken. Sentiments of goodwill, the growth of mutual confidence and respect, do much to rob the naval rivalries of their alarms and dangers, and permit us to approach the iron facts of the situation with composure and with a certain sense of detachment. Consciousness of our strength and the resolution of all parties in the House to do what is necessary to maintain it, ought to banish from our discussions anything in the nature of scaremongering or bluster which when applied in distortion of military facts are a certain means of producing errors in one's own policy and illwill in the policy of others. There is another mistake which we ought to be able to avoid. We must not try to read into recent German naval declarations a meaning which we should like, but which they do not possess; nor ought we to seek to tie German naval policy down to our wishes by too precise interpretations of friendly language used in the German Reichstag with a good and reassuring purpose. If, for instance, I were to say that Admiral von Tirpitz had recognised that a British preponde-

rance of sixteen to ten in ‚Dreadnoughts' was satisfactory to Germany, that such a preponderance exists almost exactly in the present period, and that in consequence Germany ought not to begin any more capital ships until we did, that might be a logical argument, but it would, I am sure, do a great deal of harm, and if my right hon. Friend the Secretary of State for Foreign Affairs were to press this point upon the German Government and to urge them through diplomatic channels to build no new ships this year, it would only lead to a direct refusal and subsequent recrimination, which would be very injurious. As a matter of fact the increased German programme of three vessels for the year 1913 has already passed the Reichstag, and there is good reason to believe that they will be begun without delay, and no remonstrance or appeal on our part would have any effect that would not be regrettable."

Professor Bernhard Harms has proposed that the strength of the fleet shall be in proportion to the importance of the exports [1]).

The English delegate to the Second Hague Conference, Sir Edward Fry, proposed in the session of August 17, 1907, an exchange of plans of naval construction.

On March 13, 1911, Sir Edward Grey, in his address to the House of Commons, said:

"I have always held that frank exchange of information between the two Governments, through their naval attaches, would guard against surprise. It would convince each nation and the world that neither was trying to steal a march upon the other, and it would have a pacific effect. It may be that within the limits of the German Naval Law some retardation of naval expenditure may be effected. It may be that agreement would make it certain that there would be no addition to the present programme in Germany."

On March 30, 1911, the Imperial German Chancellor von Bethmann Hollweg declared in the Reichstag that

---

[1]) England und Deutschland (Deutsche Revue, March 1910, p. 291)

Germany would be willing to agree to such an arrangement.

Another proposal is that made by Gaston Moch [1]) in his treatise on disarmament of the frontiers. This proposal has historical precedence in the Rush-Bagot Treaty of 1817 for disarmament on the Great Lakes between the United States and Canada, and the neutralization of the Black Sea, and the neutralization of the zone between Sweden and Norway, and the resolution passed on December 1906 by the French Chamber to diminish the appropriation for fortifications against Italy, and the agreement between Russia and Austria—Hungary of 1913.

The various projects for the prohibition of improvements in instruments of warfare on land and sea are omitted, because the discussions at the First Hague Conference demonstrated these to be impracticable.

Various projects for the diminution of armaments on a peace footing have been made since 1899, when Russia proposed the non-augmentation of peace effectives at the First Hague Conference. The formulas range from a basis of population, first proposed by Dr. David Dudley Field [2]) who outlines a code by which in time of peace the number of persons employed in the military service of the nation shall not exceed in number one for every thousand inhabitants, to the reduction of military forces in proportion to the length of frontiers and

Limitation of Peace Effectives.

[1]) Vers la fédération d'occident: désarmons les Alpes (1905, p. 31, etc.).

[2]) Draft-Outlines of an international code, New York, 1872, p. 367, etc.

of colonies by Toinet [1]), and the reduction of the length of military service proposed by Souchon [2]).

Limitation or Reduction of Military Budgets.

By far, the most practical proposal is that for the limitation or reduction of military and naval budgets. The Commission formed in England to prepare for the Third Hague Conference says in its report, that a reduction of budgets is the only practical solution. (See above project of the English Preparatory Committee.) The detailed plans range from that of the English Committee which proposes that during the three years following the date of the signature of the Act, the peace expenditure should not exceed the average of the three years preceding the Act, to that of Deputy Gothein, member of the German Reichstag, who proposed a reduction in a certain proportion, say 20 % of the military and naval budgets [3]), to that of the Social Democratic leader, August Bebel [4]), who proposed a successive reduction of the budgets to those of preceding years, thus reducing armaments internationally in the same proportion to which they were built up, and the project of the German Peace Society, in its letter sent at the end of 1909 to the Central English Committee of the International Union for Arbitration and Peace, which stipulated a definite and financial limitation on the basis of existing expenditures following the forma-

---

[1]) La limitation conventionnelle des armements (Paris, 1912, p. 151, etc.).

[2]) Revue générale de droit international public, 1894, p. 518.

[3]) Dokumente des Fortschritts (1910, fasc. 2).

[4]) Friedenswarte, 1911, p. 122.

tion of the League, pledged to support a member attacked by an outside power [1]).

The most detailed proposal for the limitation of armaments is the draft treaty of 55 articles submitted by Professor Quidde, at the Universal Peace Congress held at the Hague in 1913 [2]). This treaty provides not only for the limitation of budgets to their normal totals, on the basis of a specified year, but provides for a Court of Arbitration in which disputes regarding the interpretation of the treaty may be referred. Professor Quidde's proposed treaty provides not only for the limitation of the total budgets, but for limitations of the special divisions, army and navy pensions, etc., which may vary within the limits of 5 % from their normal state, providing the total budgets are not exceeded.

The Arbitration Court to which 35 of the 55 articles of the proposed treaty are devoted, is to be composed of three Chambers:

I. For cases involving military expenditures,
II. For those concerning naval expenses,
III. For disputes concerning military and naval expenses combined, and also colonial expenses.

The normal totals of naval and military expenditures on a peace basis, before the war, evidently furnish the most practical starting point for any plan for the reduction of armaments, because it offers a natural economic limitation, taking into account the elements of population, industrial resources, interest bearing debt, and other expenditures.

---

[1]) Völker-Friede, 1910, p. 4 .
[2]) Compte-rendu, p. 51—65.

In the judgment of the writer, the most practical plan for the limitation of armaments which now seems to be coming within the range of possibilities, for the first time in the world's history, must take the form of a limitation or reduction of military and naval budgets, and will be based substantially on the peace totals for the years immediately preceding the war.

NOTES ON THE ARMAMENTS PROBLEM AND A DURABLE PEACE.

BY

G. SPILLER; GREAT-BRITAIN.

A century ago the armed forces of the nations were virtually as stationary, as uniform, and as unpretentious in regard to equipment as our police-forces are to-day.

Invention played a subordinate, trivial part, and novel contrivances were rarities and constituted negligible factors.

Princes might regard their armies as useful instrumentalities for enlarging their territories or asserting their paramountcy; but the mere fact of being able to command over a compact military force, usually raised ad hoc, did not of itself tend to impel the rulers to lead their army into action.

Generalship, the capacity for outmanoeuvring the enemy, was the supreme and almost sole means of conducting a successful defence or offensive, since the armaments of the belligerents differed unappreciably.

The rifles, the swords, the lances, the artillery, and the ordnance, were, with insignificant exceptions, of a time and space honoured pattern, like the warrior's outfit in the Middle Ages.

Shells, instead of, as to-day, traversing up to twenty

miles, exploding with stupendous force, and causing widespread and fearful havoc, were only effective at ridiculously short ranges of a thousand yards or less, were frequently solid balls of an airy weight compared to ours, and their action was correspondingly limited in space and innocuous.

Strongly fortified places offered prolonged resistance to attack, and could often be only reduced by famine.

The munitioning, alimentation, and clothing of an army were, in the main, conducted in a haphazard fashion.

The financing of a war, irregular in the extreme, imposed, it is true, heavy burdens on the community, but these could be borne for many, many years.

And Time seemed to be of least consequence in warfare.

In those circumstances several modern proposals relating to the attainment of a durable peace could have been readily carried into effect.

That is, if the rulers had been so disposed, — and there were then pacifically inclined sovereigns such as the Russian Emperor, — they could have agreed to a mutual limitation of armaments — so many men per thousand of population and so many rifles and guns or battleships. Nothing could have been simpler than to consummate a plan when once decided on.

Or they might have converted into fact another modern project — that of the progressive reduction of armaments until these reached an indifferent minimum or were altogether abolished.

Possibly, too, if it had commended itself, the institution of an international police-force could have been realised.

However, a century of scientific, more especially chemical, advance has radically and fundamentally metamorphosed the whole problem of peace and war.

Science consistently applied signifies an uninterrupted series of inventions, and inventions succeeding each other rapidly introduce extreme instability, incalculability, and uncertainty.

What is novel to-day becomes obsolete to-morrow.

Magnificent warships not a dozen years old cease to be accounted first line battleships, and less than a decade later they have disappeared from the active list. The men-of-war of a generation ago are regarded as beneath contempt, and almost every twelvemonth the improvements, which more and more swiftly succeed one another, materially reduce the importance of numerous naval units which were once the pride of the navy. In the morning of to-day, as it were, our Queen Elizabeth type of vessel excites admiration and wonder in virtue of its demensions and equipment, and in the afternoon of this day, we find our kin across the Atlantic planning battleships which beggar our best. And to-morrow's progress will dwarf America's achievements.

Just prior to the war, in the earlier part of 1914, a popular manuel on the Navy was published, and in that work it is stated that the submarine's "greatest asset is the moral effect she can exercise", and that

these crafts are "particularly valuable in coast and harbour defence work". But improvements substantially augmented the speed of the submarines, appreciably increased the tonnage, added to the quantity and quality of the guns, and enabled the once almost coast bound submarine to carry sufficient fuel even to cross the ocean. This diminutive cruiser has not only to all intents forced into safe harbours the most imposing armadas of the world, but it has consigned to the bottom of the sea literally millions of tonnage.

Figure to yourself, too, the place of mines in maritime warfare, especially in relation to coast defence, paralysing all attempts at compelling a fleet to take up a challenge.

On land, invention has not played a less momentous part.

Machine guns, especially in connection with barbed wire entanglements, have proved so deadly that but for the interposition of the once undreamt of superheavy guns with their crater-producing and all-obliterating explosives, infantry or cavalry advance by either side would be out of the questions. That is, defying machine guns would not be merely a matter of sustaining grave losses, but a complete annihilation of advancing battalions.

Then, too, think of those almost miracle-working guns which, within the span of a few days, pound the stoutest stronghold into a mass of amorphous debris, and not only inter the living but disinter the dead.

Again. What of the long range guns, to which no reply is possible, leaving the defence blankly impotent?

And what of the fabulous expenditure of shells necessitating the employment of millions of men and women in their manufacture?

Once more. In the air we have the new aerial scouts disclosing all that is exposed to the light of day, and also directing the fire of the artillery and dropping bombs on railway stations and military establishments in the enemy's rear. Also the Zeppelins travelling hundreds of miles at high speed and across the seas for the purpose of discharging on innocent populations their cargoes of explosive and incendiary bombs — only to be in their turn precipitated with their crews in flames by more recent devices.

Finally. Instead of securing munitions, provisions, and money by chance methods, the entire financial and industrial resources of the country are systemetically and evenly exhausted.

There is, in a word, not a nook or corner in military equipment where the sinister hand of science is no modifying stealthily and without ceasing what is finds.

The essential and intrinsic difference, the chasm, between the old and the new armaments should be therefore manifest to the diligent student.

In Napoleonic times the armaments problem as an incalculable factor practically did not exist.

To-day, but for the unsuspected heavy guns, Liège, Namur, Maubeuge, and other fortresses, would have resisted for months, and full opportunity would have been thus afforded to France to mobilise its forces comletpely behind that temporary screen. The rapid German

advance towards Paris would have been accordingly impossible. And in this advance, the extraordinary number of machine guns and the colossal expenditure of shells were of critical value to the invader. Similarly, the swift fall of Antwerp was due to modern inventions, and trench warfare, in all its baffling complexity, is pre-eminently a matter of material. Germany's triumph over Russia in 1915 was first and foremost due to a superabundant supply of munitions, for the strategy displayed by the retreating Russians was quite equal to that exhibited by the Germans, if not superior. And the tragic fate of Serbia can only be attributed to the heavy gun of the enemy. If indeed, one belligerent could only manufacture heavy shells rapidly enough, the other would be blotted out.

Likewise on the sea the submarine, the torpedo, and the mine, have revolutionised maritime warfare, and the introduction of aircraft has rendered every part of the enemy's country vulnerable. Generalship is still indispensable, but without scientific inventions and thorough national organisation at its elbow, it is futile and quixotic.

We might say that the old armies and navies were inanimate mechanisms movable hither and thither as the desires or the whims of those in authority dictated, and that the new armies and navies are, on the contrary, restless organisms which tend to be our masters.

Consider another aspect of modern armaments.

Being unstable, incalculable, and unpredictable as to their composition, they oblige each nation to vie

with its sister nations in the perfecting of armaments, for to be left behind in the race is to imperil the very existence of the nation.

But in these circumstances it is a matter of prime importance to be accurately informed touching the armaments and designs of the enemy: hence an ever growing multitude of spies overrun all countries and threaten to make the very name of foreigner stink in every patriot's nostrils until the stranger within the gates is, rightly enough, successively suspected, hated, and, finally, expelled.

Nor dare one nation stand by itself: hence open and secret, holy and unholy alliances, leading to recrimination, jealousies, intrigues, and conspiracies, between the respective groups of nations.

What more natural under such conditions than that suspicion should be universal; that one ally should make a tool of another for the furtherance of indefensible ambitions; that international complications should ensue, bringing in their train crisis after crisis; and that the most unscrupulous of the Powers — a Germany — should covertly plan a preventive war and suddenly plunge the whole world into arms and into mourning?

Military contingencies, that is, hold as truly sway over us today as they were once the direct effect of our volitions. Peace and fraternal feelings wither in their presence. Do what we will, there is no escape from the vicious circle of armaments leading to international crises, these to wars, and these again to frantic endeavours at improving armaments, and so on.

And Germany, like an incarnate Mephistopheles, has dragged us to what must surely be the lowest circle of the earthly hell by hitching the ear of science to armaments and divorcing war altogether from morals.

Indeed, the vastly improved submarines, the asphyxiating gases and flame throwers, the super-heavy and long range guns, the use of a stupendous number of shells, and much else, were carefully planned by Germany some time anterior to the war.

This mode of planning secretly means, in turn, that after the present war the race for superior armaments, actual and more especially projected, and the organisation of the whole nation for war, will attain such dimensions that the most anxious years before the war will appear by comparision, blissfully free from care and trepidation.

On this subject of preparing for the contingent future the United States has already taken action. She has decided to construct a giant fleet, consisting of over hundred and fifty vessels, all to embody the very latest improvements, and soon, too, she will be able to play two million man in the field. Moreover, she has taken active steps to organise the whole nation and all its varied resources, so that, should the need arise, the United States, with its hundred million inhabitants, will become one gigantic war machine.

And what America is bent on accomplishing, fatally foreshadows what in self-defence every nation after the war will be compelled to undertake.

Each nation will thus become one vast potential

camp to be converted at a few hours' notice (another lesson from Germany) into a very real one.

And since dependence on other nations for sundry products has proved a fatal weakness and snare in this war, each nation will strive to make itself as completely self-contained as possible, while the general preparatory organisation for war will make foreigners highly unwelcome as residents or even as visitors.

Anti-internationalism will thus come to be in the ascendent, and with it a growing barbarisation and barbarism which is the penalty for national isolation.

What other effect could such a state of affairs produce save to accentuate and emphasize immeasurably all the ill omens which preceded this war—especially forced alliances, intrigues, suspicions, hatred, and crises?

And who in such an electric atmosphere will heed any other watchword exept that of Preparedness, of being armed, like a veritable Mars, for all eventualities? Or who, in such an age, would recommend the cultivation of the gentle and humaner virtues at the expense or to the exclusion of the qualities of sternness and cool calculation? And how can such a spirit help but to spread moral confusion and moral anarchy?

Even if a few nations honestly leagued themselves together for defensive purpose — and this most popular and therefore the most dangerous proposal — the race for superior armaments, with all that this competition involves, could not be arrested. Already practically a single nation is menacing the whole world, and accordingly a defensive alliance would

needs have to dispose over something like twenty million soldiers, fully trained and immaculately equipped, and its inspirers would be constrained to rival Germany in national organisation for war, and in inventiveness, ruthlessness, and unscrupulousness. Else the doom of the members of the Peace League would be that of a Belgium, a Serbia, a Rumania.

This would, by parity of reasoning, equally hold of an international police.

There is therefore no hope for humanity in an armed league for peace or in an international police.

We learn thus that science wedded to armaments forms the most diabolic unstable compound which the world has ever seen, and that whilst both continue, the agonising cry for peace on earth and good will amongst men must remain without avail — an infant's plaintive voice calling for succour in the forlorn desert or on the frenzied mid-ocean.

What of the proposal to limit armaments, viewed in the light of the preceding paragraphs?

Last night, we might say, the first class battleship, this morning the dreadnought, this afternoon the super-dreadnought, to-morrow morning the American super-super-dreadnought. To-day the comparatively small submarine boat, to-morrow the great submarine cruiser.

The machine gun, the eighteen inch gun, the twenty mile range gun, the lightning-like aeroplane, the monster Zeppelin, are all recent creations, and new inventions are fast accumulating.

Besides, there is the coming war organisation of the whole man power, woman power, finance, and industry of each nation, and the feverish and secret preparation of inventions.

Where everything is thus a mealstrom, a giddy whirlpool of change, how can there be a Treaty incorporating these fleeting and those unborn inventions? As well pin down the tornado.

Suppose such a Treaty had been concluded five years before the present war, would one factor of moment in to-day 's struggle — outside man power — have been included therein? And would a Limitation Treaty signed this year be less antiquated five years hence?

Only the prohibition to invent could relieve the situation; but a proposal of this nature need only be mooted to provoke a smile and to be dismissed as absurd and impossible. It would be as practicable to prohibit thought altogether.

Those who advocate and urge limitation of armaments shut their eyes to the inexorable realities of modern warfare.

Armaments cannot be limited — so much is certain, for only what is relatively stable and calculable can form the subject of a treaty in favour of proportional limitation.

Thus we have reached the dispiriting conclusion that modern armaments drive to war, render war and world wars inevitable, encourage intra-nationally and inter-nationally agression and reliance on brute force, and that unless we rid ourselves of armaments,

armaments will shatter our civilisation, burying victor and vanquished in the bloodstained residue.

In the present writer's opinion, who fully recognises the historic place of militarism, there is no avoiding this conclusion.

But, you may protest, to be without armaments is to invite anarchy, is to be deprived of the one means of deterring criminals from open rebellion, is to be dashed to pieces on the rocks in orders to escape a watery grave.

We cannot manage without the police nationally, the police alone protects us effectually against that not insignificant minority of disturbers of the peace to be found in every land; and how, then, are we to live without armaments internationally?

Now it must be conceded unreservedly that our police is indispensable; that we must be protected against criminals, inebriates, and lunatics; that it is prudent to lock our street doors and place our valuables — if we are fortunate enough to possess any — in burglar proof safes; and that watchdogs, sticks, and even revolvers have their uses in certain emergencies.

Private armaments and a public police must therefore receive our approval and support.

But note in passing that the individuals are casually and indifferently armed; that the burly and drilled policemen, with his invariable and never alterning companions the truncheon and the whistle, is the very antithesis of the contemporary solidier and sailor with their ever changing and increasingly more mur-

derous armory of weapons: and that where nations are concerned the international "police" would meet with antagonists their equal in training and equipment.

Observe also in regard to individuals that punishment primarily signifies the infliction of damages or incarceration for a period strictly *proportionate* to the gravity of the offence, and not primarily shelling, shooting, bayoneting, burning, and starving.

The normal duty and outfit of the policeman are thus world-removed from the normal duty and outfit of the soldier, and whereas the first serves to enforce law by arresting the offender, bringing him before the magistrate, and, if convicted, conducting him to prison, the other is, by comparison, the embodiment of irresponsible, brutish, undiscriminating violence.

An international police, truly conceived, therefore involves virtually unarmed policemen whose principal function it is to arrest serious offenders against international law, to bring them before the competent judges, afterwards, if proved guilty, to be conveyed to prison for a certain legally defined period.

Most assuredly it is juggling with words, unconsciously maybe, to regard the terms army and police as interchangeable, or to assume that a close relation subsists between them.

To return now to our main topic.

If, you contend, physical force is indispensable in civic communities, how, you ask, are we to refrain from employing it internationally? Surely, you insist,

physical force is *as* necessary in the one sphere as in the other, and for the same evident reasons.

To this the rejoinder is, as in the case of the limitation of armaments, that we are here face to face with a subtle fallacy.

In other words the analogy between the individual and the State appears to be grossly misleading.

Let us explain.

The police is in constant demand, and legions of individuals are imprisoned during the year.

In the community life physical force is thus being resorted to by the authorities every hour and day of the year.

To employ the deceptive comparison in vogue: to-day-warfare is unceasing within the community.

If, however, we met with communities where for generations law prevailed, and individuals possessed no weapons, never contemplated attacking others or having to defend themselves, had no locks or safes to foil thieves and burglars, and never had to have physical force applied to them for the purporse of compelling obedience of vindicating the law, the reader would surely concur that conditions are conceivable where law triumphs without the intervention of the police.

Now to the true analogy.

Countries such as Great Britain of France, are *sovereign territorial* units, and should be compared not to individuals but to *non-sovereign territorial* units.

London and Manchester are, for example, territorial

units, and so are all the towns and counties and provinces of the United Kingdom. These units do not possess a *single* soldier or a *single* rifle or gun. They are subject to law, and yet within living memory, or even the modern period, not *one* of these thousands of communities, small and large, have had physical force applied to them, nor, so far as the present writer is informed, leaving aside Ireland for diverse cogent reasons, has *one* of them been threatened with violence as the penalty for non-compliance.

Never mind for the moment the cause of this ideally pacific state. The fact is that in the most highly civilised countries *one and all* of thousands of territorial units are at once *completety unarmed and completely under the spell of law*, without suffering in any way thereby morally or physically. On the other hand, *nothing* resembling this condition is observable with a single existing community so far as *individuals* are concerned.

And note that some of these communities, such as London or New-York, are colossal, and others constitute compact and largely independent sub-States, like Scotland.

But it is sometimes argued that this marvellous result of serene and unbroken peace is the consequence of the terrorising, explicit or implicit, by the central Government which disposes of an army.

A moment's reflection will expose the inadequacy of the explanation. The United Kingdom, before the war, had regular forces at home and abroad of a little over 150,000 man, besides double that mumber of ter-

ritorial forces, Such an army would have been ludicrously insufficient for awing and cowing the thousands of territorial units if these were inclined to defy the law. That such a pigmy army, by its mere existence, without ever a demonstration of its irresistible power, should hold in *perpetual* awe *every* community within the land, is too preposterous to be entertained for one second, especially when we remember that no terrorising, however determined or ruthless, has ever been able to stamp out crime within a community.

Infinitely more probable it is that non-physical sanctions suffice for the regulation of the inter-affairs of non-sovereign territorial units, and that therefore non-physical sanctions — e.g., the graduated withholding of economic, postal, diplomatic, residential, moral, and other privileges—would be all that is requisite for the regulation of the intercourse between sovereign territorial units or States.

But, mark, if cities and counties disposed of up-to-date armaments and believed in the supremacy or necessity of physical force, internecine suspicion, hatred, crises, and wars would be as general there as in international affairs. There would be leagues and alliances, spies and intrigues. Strength would issue in insolence and a tendency to agression. Fear would issue in insolence and a tendency to aggression. Fear would precipitate crises. Alliances would be exploited for forcibly extending spheres of influence and posses. sions. And, generally, anarchy would reign in the country, as it now rules the relations between States-

That is, the fundamental condition of permanent

and real peace, for no other peace is possible to -day, is complete disarmament.

And note also another indispensable pre-condition of civic and inter-national peace, namely that intra-national territorial units are governed by authoritative courts whose decisions are final and based on laws passed by a responsible legislature. Imagine anything less than this, and civic armaments and anarchy would be as surely universal as they are inter-nationally. An inter-national legislature and an inter-national law court of the intra-national type are therefore logical corollaries to the demand for the abolition of armaments.

Scores of questions will crowd themselves into the readers' mind relative to how complete disarmament could be effected.

But in a brief statement it is impossible to develop all points. The present writer is convinced that no insuperable obstacles exist to the realisation of this end. Statesmen of all nations — even those of Germany — could be induced to recognise that the race for superior armaments is bound to lead to a universal debacle, reducing to helots both conqueror and conquered. They could be persuaded that no middle course is practicable, and that the regime of scientifically directed forces can only be ended by one resolve and one step — in this world war or in a subsequent one — or not all at. They could be brought to perceive that internationalism in all spheres was so highly developed before the war and so beneficial mutually

that there can be no question of the world being ripe and ready to discard armaments altogether and welcome the legal resolution of international differences. They could no doubt also arrange that national legislatures shall everywhere treat as high treason any attempt at reviving militarism or at the manufacture of guns, shells, or other military or naval equipment. And, lastly, our Statesmen and the peoples of the world might be convinced that the only psychological moment for effecting the transition, the transformation, and the transfiguration, will be the occasion when the Treaty of Peace is being formulated, for once this fateful document is signed and sealed, either complete and real peace or complete and real anarchy will ensue, superficial appearances to the contrary notwithstanding.

IX. CONTRÔLE EFFICACE DES PARLEMENTS DANS LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

DER PARLAMENTARISMUS.

SEINE KONTROLLE DER AUSLANDSPOLITIK UND ÜBER SICH SELBST. (¹)

VON

CARL LINDHAGEN, SCHWEDEN.

> Macht ohne Edelmut und Milde zu besitzen ist etwas, was ich niemals vertragen kann zu sehen.
>
> CONFUCIUS.

Der Weltkrieg hat Viele zu der Einsicht erweckt dass wir eine neue Welt brauchen. Die Wanderung dahin geht jedoch über die Selbstüberwindung und einen andern Weg gibt es nicht. Dieser Sieg muss von allen Seiten noch gewonnen werden. Die Mächtigen verstecken ihre Gesinnungen so lange wie möglich und die Regierten stehen scheu und unentschlossen vor den weltpolitischen Realitäten der geistigen Freiheit.

Unter den vielen Anregungen zu einem dauernden Frieden ist es eine, die vermutlich einen Ausweg in der Einwirkung auf den Willen der Menschen sucht. Dieser Ausweg ist was man *parlamentarische Kontrolle der Auslandspolitik* nennt. Er ist populär und ohne Zweifel stehen hierin verschiedene konstitutionelle Verschie-

(¹) Dle grossen Druckunkosten der jetzigen Zeit und unsere geringen Bestände haben es notwendig gemacht an verschiedenen Stellen kleinere oder grössere Stücke ausfallen zu lassen, wiewohl es dem Verfasser lieber gewesen wäre seine Abhandlung ohne Abkürzungen veröffentlicht zu sehen.

bungen bevor. Das Mittel stellt jedoch eine einseitige Anleihe bei dem Arsenal von Vorstellungen der alten Welt dar. Die Frage beschränkt sich auf eine neue Verteilung der gegenseitigen Beaufsichtigung zwischen den Regierungen und Parlamenten, nicht aber der noch wichtigeren Frage von der Kontrolle beider über sich selbst.

Die Parlamente und die Auswärtige Politik.

Der Parlamentarismus baut sich auf dem Grundsatze auf, dass die Entscheidung bei den Vertretern des Volkes liegen soll, und dass die Regierung eine nur bereitende, Antrieb gebende und ausübende Aufgabe haben soll.

Auch in parlamentarisch regierten Ländern haben die Regierungen jedoch noch immer das alleinige Entscheidungsrecht beibehalten oder auch teilen sie es mit der Volksvertretung in einer Menge wichtiger Angelegenheiten. Die am meisten hervortretenden derselben sind die *Angelegenheiten der auswärtigen Politik.* Diese sind andauernd und vortrittsweise den Regierungen allein vorbehalten. Wie es meistens der Fall mit aller privilegierter Machtausübung ist, sind diese einseitigen Befugnisse ausserdem gesetzlich oder in der Praxis von Geheimhaltung umgeben.

Eine Auffassung, die in allem Bestehenden am liebsten eine Naturnotwendigkeit sehen will, erklärt die Ueberweisung der auswärtigen Angelegenheiten an die Regierungen allein mit „der Notwendigkeit einer besonderen Konzentrierung in der Leitung dieser An-

gelegenheiten und einer besonderen Diskretion bei ihrer Behandlung". Der hauptsächliche Anlass ist jedoch, dass sich die Demokratie Schritt für Schritt vorwärts kämpfen muss. Sie ist daher noch nicht bei der auswärtigen Politik angelangt, deren Angelegenheiten ihr am weitesten entfernt lagen und lange durch die täglichen, dringenden innerpolitischen Fragen verhüllt wurden.

Die Erscheinungen der letzten Jahrzehnte haben nun den verhüllenden Schleier zwischen äusserer und innerer Politik zerrissen. Ein Land ist nicht mehr etwas ganz für sich allein wie es früher der Fall war. Die neuen Erfindungen haben den Verkehr in ungeahnter Weise erleichtert. Der Industrialismus hat den Weltmarkt geschaffen. Die Geldwirtschaft hat die Naturawirtschaft verdrängt. Das Kapital beherrscht die ganze Welt, und kein Land kann sich seinem Einflusse entziehen. Die darunter am meisten Leidenden haben ihrerseits in der ganzen Welt eine Sammlung von Menschen zum Kampfe für den Menschenwert gegen den Profit organisiert.

Diese Neuschaffung des internationalen Zusammenlebens hat den Grund zur Notwendigkeit gegenseitigen Verstehens und geordneter Verhältnisse gelegt. Aus der Einsicht dieser Notwendigkeit hat sich das Bewustsein ergeben, dass die neue internationale Ordnung auch ihrerseits eine Rechtsordnung sein muss. Es taucht ein Lichtpunkt auf hinter den alten Normen, laut welchem der Verkehr zwischen den Ländern vortrittsweise auf schlaue Berechnung, rücksichtslose Ausbeutung oder offenen Feindessinn hinauslief.

Das führt eine notwendige Verwandlung der inneren Politik der verschiedenen Länder mit sich. Eine Menge innerer Verhältnisse können ferner nicht von jedem Lande für sich auf zufriedenstellende Weise geordnet werden. Auf Grund ihres Zusammenhanges mit den Weltkonjunkturen wird eine internationale Entscheidung und Zusammenwirken hervorgezwungen. Die auswärtige Politik wird immer mehr mit der inneren zusammenfallen und vor eine immer ausgedehntere Aufgabe gestellt werden, als in verflossenen Zeiten.

Das internationale Leben befindet sich folglich in einer Brechungsperiode, in der alte Nebelschleier und neue Ausblicke wechseln, und wird auf mancherlei Weise vermengt. Durch den Weltkrieg ist das Dunkel früherer Zeiten aufs Neue furchtbar hereingebrochen. Aber das Licht wird auch dieses Dunkel einmal zerstreuen. Das augenblickliche Abschlachten bedeutet nicht, dass die Menschen schlechter geworden sind als sie früher waren. Es braucht auch nicht so gedeutet zu werden, als ob im vergangenen Jahrhundert keine Fortschritte in Geist und Wahrheit gemacht worden wären. Die grossen Schlagschatten über den menschlichen Charakter, die jeder Krieg bezeichnet, sind zu allen Zeiten dieselben gewesen. Das Verhältnis ist nur, dass die technischen Erfindungen der Neuzeit es möglich machen und Anlass dazu geben, dass auch Kriege im grossen geführt werden können. Unser Krieg ist nur ein Kind seiner Zeit. Die materielle und grossindustrielle Eigenart unsrer Zeit hat ihm sein Gepräge aufgedrückt.

Das neue Prinzip ist sonach das, dass die Parlamente

nun alle Angelegenheiten, und also auch die äussere Politik ebenso wohl wie die innere behandeln müssen.

Die Sache wird im allgemeinen als eine Forderung auf parlamentarische Kontrolle formuliert. Dies drückt jedoch nicht genügend aus, um was es sich handelt. Das Wort Kontrolle scheint vorauszusetzen, dass die Entscheidung fortwährend bei den Regierungen liegen, und, dass der parlamentarische Einfluss hauptsächlich in einem Recht zur Kritik an diesen Entscheidungen bestehen soll. Die richtige Formulierung ist, *dass den Volksvertretungen Beschlussrecht in auswärtigen Angelegenheiten ebensowohl, und in demselben Umfange, wie in innern Angelegenheiten zuerkannt werden muss.*

Wenn sich jemand vorher hierin zweifelnd verhalten hat, dürfte der Weltkrieg wohl endlich diese Zweifel gehoben haben. Er hat uns gelehrt welche imkompetenten Leiter die europäischen Völker in ihren Regierungssystemen und deren Mitarbeitern in den Diplomaten, Generalstäben, der höheren Finanz und den Dynastien besitzen.

Dieser neue Einfluss, der den Volksvertretungen zukommen muss, ist also unentbehrlich. Die Wichtigkeit desselben steigert sich in demselben Maasse, wie die auswärtigen politischen Verbindungen des Landes an Umfang gewinnen. Das Eingreifen des Parlamentes ist ganz besonders in solchen Angelegenheiten erforderlich, die eine Gefahr für das Land enthalten. Die Bündnispolitik, die dem Weltkriege vorherging, hat die auswärtige Politik mit Abenteuerlichkeiten gesättigt, weil sie Zusammenschlüsse in feindlicher Absicht ge-

gen andere derartige Zusammenschlüsse umfasste.

Ein neues Unglück droht durch eine Bündnispolitik, die beabsichtigt, nach dem militärischen Kriege einen wirtschaftlichen zu gründen. Werdende „Friedensligen" gewisser Staaten, die sich gegen andere richten, werden ihrem Inhalt und ihren Wirkungen nach mit aller Wahrscheinlichkeit denselben Character erhalten, wie die vorerwähnten Zusammenschlüsse. Die Aufgabe der Zukunft wird es sein, alle derartige Bündnispolitik in Acht und Bann zu erklären. Die Waffenbündnisse zwischen einigen Staaten gegen andere, müssen gegen Friedensbündnisse zwischen allen ausgetauscht werden. Der Ausgangspunkt für die Einverleibung äusserer politischer Angelegenheiten in die parlamentarische Tätigkeit muss natürlich so gelegt werden, dass für dieselbe die gleiche Ordnung gilt, die laut der Verfassung jedes Landes für die inneren Fragen festgestellt ist. Die vorbereitende Behandlung der Angelegenheiten und die Zusammenwirkung mit der Regierung wird in der Hauptsache auf die gleiche Weise für die neuen, wie für die alten Angelegenheiten geordnet. Eine Regel dafür kann, bis auf weiteres wenigstens, hier nicht festgestellt werden.

Je nachdem die auswärtigen Angelegenheiten mit den übrigen zusammenwachsen, wird es sich mit der Zeit sicher herausstellen, dass sie, ihrer verschiedenen Beschaffenheit nach, am besten getrennten parlamentarischen Ausschüssen überwiesen werden. So geschieht es schon jetzt in den Fällen, wo die Parlamente sich mit auswärtigen Fragen befassen müssen, sofern sie die Gesetzgebungs- und Besteuerungsmacht dersel-

ben berühren. Während der Uebergangszeiten wird man es an vielen Orten am besten finden, verschiedene auswärtige Fragen zusammenführen und auf noch längere Zeit hinaus, die reine auswärtige Politik einem besonderen Ausschusse für auswärtige Angelegenheiten zur vorbereitenden Behandlung zu überweisen. Diesem Ausschusse könnte dann auch die Befugnis beigelegt werden, im Auftrage des Parlamentes und dessen Instruktionen folgend, in persönliche Unterhandlungen mit der Regierung zu treten. Am meisten wünschenswert vom demokratischen Gesichtspunkte aus und zur Bekämpfung der Geheimniskrämerei, bleibt jedoch immer, dass die Unterhandlungen so viel wie möglich durch unmittelbare Mitteilungen und gegenseitige Diskussion zwischen der Regierung oder gewissen ihrer Mitglieder, besonders dem Ministerpräsidenten und dem Minister des Auswärtigen, sowie dem Parlamente in seiner Gesammtheit geschehen.

Wenn es hiernach gilt näher zu bestimmen, welche Befugnisse der Volksvertretung zukommen sollen, muss hier die Frage unerörtert bleiben inwiefern die Parlamente alleiniges Beschlussrecht haben oder dasselbe mit der Regierung teilen sollen. Das ist eine Frage die augenblicklich in verschiedenen Ländern je nach deren wechselnden Verfassungen verschieden beurteilt werden muss. Mit der Zeit, ganz je nachdem die Parlamente sich in ihrem geistigen Leben vervollkommen, müssen die hauptsächlichen Entscheidungen der Volksvertreter allein oder auch, in gewissen Fällen, den Völkern selbst zukommen, in dem Maasse wie zufrie-

denstellende Formen für Initiative und Referendum zustandekommen können.

Zum wenigsten muss den Parlamenten jedoch *Mitbeschlussrecht* in folgenden Angelegenheiten vorbehalten werden.

Erstens muss die Zustimmung der Volksvertretung wegen *Krieg* und *Frieden* notwendig sein. Das ist eine unerlässliche Forderung. Aber für die Zukunft müssen die Ansprüche noch höher gestellt werden. Schon nach dem Kriege muss der Begriff Krieg als etwas ungehöriges, das nicht in Frage kommen darf, aus den Verfassungen ausgemerzt werden. In jedem civilisierten Staate ist nunmehr der Mord verboten als Mittel für die Mitbürger ein Interesse oder einen Anspruch geltend zu machen. Dieselbe Rechtsauffassung muss auch in einer geordneten Weltgemeinde zur Geltung gebracht werden.

Ferner darf die Regierung keinerlei *Bündnis* ohne Zustimmung des Parlamentes abschliessen. Uebrige Unterhandlungen mit fremden Mächten müssen auch dessen Prüfung unterstellt werden. Inzwischen muss bei einer neuen Gesetzgebung Rücksicht darauf genommen werden, dass der Regierung die Möglichkeit gegeben wird eilige Sachen zu entscheiden, wenn das Parlament nicht versammelt ist oder Schwierigkeiten sich ergeben für dessen Anhören. Ebensowenig darf es auf Bedenklichkeiten stossen, dass der Regierung Gelegenheit gegeben wird. laufende oder Geschäfte geringerer Bedeutung allein zu entscheiden.

Solange es eine Kriegsmacht giebt kann es sich als notwendig erweisen, dass jemand und dann zunächst der Staatschef das entscheidende Wort *im Befehl über*

die Kriegsmacht hat. Auch in republikanischen Verfassungen befinden sich Vorschriften darüber. So schreibt die Verfassung der Vereinigten Staaten von Nord Amerika folgendes vor: Der Präsident soll der höchste Befehlhaber über die Armee und die Flotte der Vereinigten Staaten und über die Miliz der besonderen Staaten sein, wenn diese in den Vereinigten Staaten einberufen wird. In Frankreich ist laut Gesetz von der Organisation der Staatsmächte, der Präsident ebenfalls der Höchstbefehlende über die Armee und Flotte. Ih diesen letzten beiden Ländern, wo der Staatschef in den meisten Fällen eine zivile Person ohne militärische Ausbildung ist, liegt in diesem Verhältnisse eine gewisse Kontrolle.

Anders liegt die Sache in monarchischen Ländern, wo die Staatschefs laut Tradition, die durch die Verfassungen erhalten wird, ihrem Stande nach Krieger sind und während ihres ganzen Lebens dazu ausgebildet werden vorzugsweise Vertreter des Militärwesens zu sein. In solchen Fällen liegt die Verlockung nahe, seine Befugnis als Kriegsherr zu Eingriffen, Dispositionen und Befehlen zu benutzen, ohne genügende Kenntnisse und Begabung für eine derartige Machtausübung zu besitzen und ohne über genügende Mässigung zu verfügen.

Selbstverständlich kann ein *Parlament kein* militärisches Befehlsrecht ausüben. Aber es muss doch einen Einfluss auch auf dieses haben, das augenblicklich auch den Regierungen entzogen ist. Das müsste so zugehen, dass Befehlsrecht in wichtigen Fällen nicht ohne Mitwirkung gewisser oder aller Regierungsmit-

glieder bei parlamentarischer Verantwortung ausgeübt werden darf. Am besten wäre, wenn in monarchischen Staaten das Befehlsrecht, das dort nebst Ordensverleihungen, ein persönlich Prärogativ des Monarchen ist, einen zivilen Stellvertreter der Staatsmacht, z. B dem Regierungschef, übertragen würde. Damit würde allerdings der letzte geschichtliche Grund für das Fortbestehen der Monarchie in unsern Zeiten wegfallen. Aber das ist ja eine natürliche und nicht zum wenigsten für die Auslandspolitik erspriessliche Entwicklung.

Zu einer vernünftigen Ordnung der Auslandspolitik durch die Teilnahme des Volkes in den Entscheidungen gehört auch der Wegfall der *diplomatischen Geheimhaltung*. Diese Angelegenheit hängt mit der ebenfalls abenteuerlichen *Geheimhaltung in der Zivil- sowohl wie Militärverwaltung* zusammen. In dem Maasse, wie die letztere Geheimhaltung sich geltend machen darf, giebt sie der ersteren Nahrung.

Die diplomatische, administrative und militärische Geheimnisvollheit hat ihren Ursprung in der uralten Unehrlichkeit im politischen Intriguenspiele und ist gleichzeitig das mächtigste Mittel gewesen sie am Leben zu erhalten. Derartige Geheimniskrämerei wird auch von Machtgelüsten geschaffen und von den resp. Machthabern ebensoviel gegen die eignen Leute, wie gegen Widersacher gerichtet. Offenheit und Ehrlichkeit oder wie man sagt: „Alle Karten auf den Tisch", ist eine Forderung, für alle öffentliche Tätigkeit, wenn diese ihre Aufgabe erfüllen soll. Vom ethischen Gesichtspunkte ist das selbstklar. Aber aus Vorurteil

sowie Gewohnheit an Hinterlist und Unterdrückung im öffentlichen Leben, will man das niemals anerkennen. Es würde die politische Luft reinigen, wenn diese Kabalen im Dunkeln unmöglich würden. Die Falschheit muss sich fernhalten, die Menschen müssen aufgeklärt werden und im Stande sein aufrichtige Meinungen offen zu diskutieren.

Obgleich die Geheimhaltung durch das Licht der Oeffentlichkeit ersetzt werden muss, konnte statt dessen festgestellt werden, dass die Verhältnisse der letzten Zeit drohen, uns noch mehr in die Barbarei hineinzuführen. Es sind die Eroberungen der Kriegskultur und die Fortschritte der Waffentechnik, die das zuwegegebracht haben. Im übrigen werden in die Constitutionen und Verfassungen ein Teil reaktionärer und äusserst schwebende Bestimmungen eingeschmuggelt, deren Zweck es ist, die Geheimnistuerei zu erhöhen nur militärischem Gutdünken die Wege zu ebnen. Dadurch wird auch administratives Gutdünken ermuntert das, wie sich in letzter Zeit gezeigt hat, leicht ein blindes Werkzeug des ersteren werden kann.

Diese Lichtscheuheit im Staatsleben muss durch parlamentarischen Einfluss zerstreut werden können. Die Regierungen sollten ihre Entscheidungen und wichtigeren Unterhandlungen in Auslandsfragen, die denselben vorbehalten sind den Parlamenten gegenüber nicht geheimhalten dürfen. Wird ein solcher Angriff gegen das Allerheiligste der offiziellen Geheimhaltung unternommen, steht zu hoffen, dass man bald auch mit den übrigen Missverhältnissen einigermassen fertig werden könnte.

Ein gewöhnlicher Vorschlag ist, dass in Auslandsangelegenheiten, in denen das Parlament keine Entscheidung hat oder bekommen kann wie schon erwähnt, ein *besonderer Ausschuss für Auslandsfragen* eingesetzt werden soll, der mit der Regierung unterhandeln und ihre vertraulichen Mitteilungen empfangen. Man muss jedoch, bei dem jetzigen Zustande des Parlamentarismus, die Vorsicht beobachten, dass dadurch nicht eine neue unkontrollierte Herrschaft entsteht. Das kann besonders zutreffen, wenn der Ausschuss zwischen den Parlamentsessionen tätig sein soll und einseitig aus dem höchsten Parteifunktionarismus zusammengesetzt wird. Eine derartige Institution kann, befreit von der sehr notwendigen Gegenwart der Volksvertretung selbst, leicht ihre eigenen Wege gehen ja, vielleicht sogar mit der Regierung gegen die Volksmeinung unterhandeln.

Es ist die Frage gestellt worden, inwiefern der demokratische Einfluss auf die Auslandspolitik zu Friedenszeiten anders geordnet seim müsse als *zu Kriegszeiten*. Für den, der da findet, dass die Parole der Zeit Abschaffung des Krieges sein muss, ist es unmöglich, der Frage von der Verbesserung des Krieges in der Zukunft einiges Interesse zu widmen. Krieg ist immer Krieg und es ist zu versuchen irgend eine Rechtsorganisation gegenüber den Leidenschaften der losgelassenen Gewalt aufrecht zu erhalten. Soll trotzdem eine Meinung ausgesprochen werden, so kann sie nur so lauten, dass die Rechtsordnung und die volkstümlichen Institutionen mit aller Macht in einem Staate erhalten werden müssen, und das ganz besonders im Kriegszustande.

Nichts ist so dazu angetan den Volkswillen zu lähmen, den Krieg zu verlängern und alles zu ruinieren, wie diese Militärdiktaturen, die die zivile Gesellschaftsordnung absetzen und alle ihre militärischen Gesichtspunkte auf die mitbürgerlichen Rechte in ein System der vollständigsten Unterdrückung umsetzen.

Schwedisches Gesetz und Praxis.

Die von der schwedischen Verfassung und durch staatsrechtliche Praxis festgestellte Ordnung für Behandlung auswärtiger Angelegenheiten ist in Kürze folgende.

Ueber der schwedischen Verfassung ruht in dieser Hinsicht der Geist des Verflossenen. Der Krieg ist eine öffentliche Institution, die wie eine Gesellschaftseinrichtung gepflegt wird und die Krone zwischenstaatlichen Ausgleiches ist. In auswärtigen Angelegenheiten in sofern es diese und andere Hinsichten angeht, ist das Volk und dessen Vertreter prinzipiell von der Entscheidung ausgeschlossen. Solche Sachen sind bei uns, wie auch im übrigen Europa, vortrittsweise der Regierung vorbehalten.

Die jetzigen schwedischen Grundgesetze, die Anfang 1800 angenommen und später bei verschiedenen Gelegenheiten modifiziert wurden, bestehen aus der Regierungsform (1809), der Reichtagsordnung (1809), der Successionsordnung (1810) und der Pressfreiheitsverordnung (Pressgesetz 1812).

Auch für die auswärtigen Angelegenheiten gelten die generellen Verordnungen, betreffend das Recht des

Königs, das Reich allein zu regieren, wie es die Regierungsform vorschreibt, aber mit der Verpflichtung Auskunft und Rat bei einem Staatsrat (R. F. § 4) einzuholen. Ebenso gilt für diese Angelegenheiten die generelle Verordnung, dass alle Regierungsangelegenheiten im Staatsrate dem König vorgetragen und dort entschieden werden sollen (R. F. § 7), mit Ausnahme von Kommandosachen, womit solche gemeint sind, die der König in seiner Eigenschaft als höchster Kriegsherr über die Kriegsmacht unmittelbar entscheidet (R. F. § 15). Früher waren von derartigen Vorträgen auch sogen. ministerielle Sachen oder diplomatische Angelegenheiten in eigentlicher Meinung ausgeschlossen (R. F. § 11), aber diese Ausnahme ist nunmehr aufgehoben.

Da der Reichstag allein Besteuerungsrecht hat und mit dem Könige die Macht teilt, allgemeine Zivil-, Kriminal- und Kirchengesetzte zu stiften, kann der Reichstag Einfluss auf die auswärtigen Angelegenheiten ausüben, wenn zu ihrer Behandlung Geldbewilligung oder Gesetzgebung wie eben gesagt verlangt wird. Wenn die Frage wiederum die dem Könige allein vorbehaltene administratieve Gesetzgebung betrifft (Verfassungen die den „allgemeinen Reichshaushalt" angehen), oder zwischenstaatliche Verhältnisse in übrigen betrifft, die nicht formell in die vorerwähnten Befugnisse des Reichstages eingreifen, hat der König freie Hände und die Volksvertretung nur das Recht, bei dem Könige „Vorstellungen und Wünsche anzumelden" (Petitionsrecht). In inneren Angelegenheiten, deren Abmachung als der Regierungsmacht allein zukommend

betrachtet wird, pflegt doch zuweilen die Aeusserung des Reichstages eingefordert zu werden und der König hat laut dem Grundgezetze auch das Recht dem Reichstage anheimzustellen mit ihm gemeinsam derartige Angelegenheiten zu entscheiden. Eine derartige Rücksichtsnahme kommt jedoch seltener in entsprechenden auswärtigen Angelegenheiten vor, obgleich sie auch dort geschehen kann.

Geltende spezielle Grundgesetzverordnungen, auswärtige Angelegenheiten betreffend, sind, ausser der Verfassung über die Kriegsmacht, zunächst in den §§ 11—14 zu finden.

Vom § 11 existiert nunmehr nur die Verordnung, dass in Angelegenheiten, die das Verhältniss des Reiches zu fremden Mächten betreffen, alle Mitteilungen an auswärtige Mächte, oder an die Gesandten des Königs im Auslande, ohne Rücksicht auf Beschaffenheit der Angelegenheit durch den Minister des Auswärtigen zu geschehen haben.

Die grundlegende Verfassung auswärtige Angelegenheiten betreffend ist in § 12 zu finden, der jetzt lautet: „Der König hat das Recht sich *in Unterhandlungen und Bündnisse mit fremden Machten einzulassen.* nachdem der Staatsrat darüber gehört worden ist".

Eine Begrenzung dieser Traktatsgerechte des Königs wurde bei verschiedenen Gelegenheiten während der letzten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Frage gestellt, wo während längerer Zeit das allgemeine Konstitutionelle Verhältnis zwischen der Regierungsmacht und der Volksvertretung Gegenstand lebhafter Aufmerksamkeit im Reichstage war. Zuletzt wurde die Frage den Urteile

des Reichtages 1893 unterstellt, bei welcher Gelegenheit folgender Zusatz zum § 12 in Frage gestellt wurde: „Doch so dass in allen derartigen Abmachungen mit fremden Mächten das Recht des Reichstages, dieselben zu prüfen ausdrücklich vorbehalten wird." Dieser Vorschlag ging im Reichstage nicht durch, besonders mit Rücksicht auf die Veränderungen in den zwischen Schweden und Norwegen bestehenden Unionsverhält nissen, die die Abnahme des Vorschlages, wie man mein te, zu Folge haben würde.

Unter Hinweis auf die Weltereignisse, die immer mehr die Notwendigkeit des Mitbestimmungsrecht der Volksvertretung in Angelegenheiten der auswärtigen Politik offenbart haben, wurde im Reichstage 1916 in Frage gestellt: „Dass die Zustimmung des Reichtages erforderlich ist zum Abschlusse von Bündnissen und wichtigeren Unterhandlungen mit fremden Mächten, auch in andern Fällen als denjenigen, die von der Besteuerungs- und Gesetzgebungsmacht des Reichstages veranlasst werden." Die zweite Kammer sprach sich für eine Erwägung einer derartigen Verfassungsveränderung aus. Die erste Kammer wiederum verwarf den Vorschlag, der sonach zum zweiten Male verfiel.

In § 13 der Regierungsform wird dem Könige das Recht zuerkannt „Krieg anzufangen und Frieden zu schliessen". Er hat jedoch die Verpflichtung „erst sämtliche Mitglieder des Staatsrates zu einem ausserordentlichen Staatsrate zu berufen". „Der König habe danach" heisst es, „die Macht den Entschluss zu fassen und auszuführen, den er am nützlichsten für das Reich findet".

Ein solches Recht des Königs gab es nicht im Altertum. Die Zustimmung des schwedischen Volkes war seit ältesten Zeiten erforderlich, ehe der König das Land in Krieg verwickeln konnte. Die Bestimmungen des alten Königsgesetzes, in dieser Hinsicht, sind ausserdem immer durch die abgegebenen Königsversicherungen festgestellt worden. Sogar König Gustaf II Adolf liess nicht ausser Acht, wie es heisst „mit den Ständen wegen seiner grossen Kriegsunternehmen zu überlegen".

Das Bestimmungsrecht der Stände über Krieg und Frieden wurde durch die Regierungsformen 1719 und 1720 des weiteren bestätigt und wurde sogar als so unkränkbar betrachtet, dass, wohlgemerkt, nicht einmal König Gustaf III, als er 1772 die Macht der Stände zu brechen suchte, es wagte, diesem unbestrittenen Rechte des freien schwedischen Volkes zu trotzen. Erst beim Staatscoup 1789 war es, als er, um seinen eigenen Verfassungsbruch zu legalisieren, sich neben der Alleinherrschermacht auch das unumschränkte Recht erzwang, ohne Anhören der Stände Krieg anzufangen. Es war also eine recht frische Neuheit in der schwedischen Staatsverfassung, die durch die auch in anderer Hinsicht ziemlich eigentümliche Regierungsform 1809 festgestellt wurde.

Die Gründe dafür, dass dieses alleinige Recht des Königs in der Verfassung von 1809 beibehalten wurde, waren sicher der impulsive Ausdruck der unruhigen Weltlage zu dieser Zeit. Die damalige Stellung des Vaterlandes wurde ausdrücklich als Grund angegeben, ebenso wie die Unmöglichkeit irgend welchen bestimm-

ten Unterschied zwischen Angriffs- und Verteidigungskrieg festzustellen, ferner veränderte Zeitverhältnisse, Veränderungen der Kriege, die immer mehr ohne Kriegserklärung anfingen, und nach einer neuen Technik geführt wurden sowie schliesslich die militärisch-geographische Lage Schwedens.

Darauf war es erst der deutsch-französische Krieg 1870—1871, der den Gedanken hervorrief, in der Verfassung bessere Garantien gegen die Abenteuerlichkeiten des Krieges zu schaffen. Eine Aufhebung, oder eine Begrenzung, der Rechte des Königs, Krieg anzufangen und Frieden zu schliessen, oder wenigstens des Rechtes Krieg zu erklären, wurde in den Reichstagen 1871, 1873, 1889, 1896, 1909 und 1911 beantragt. In der letztgenannten Reichstagsperiode wurde folgende Abfassung des Gesetzes beantragt: „Der König möge keinen Krieg anfangen oder Frieden schliessen ohne Zustimmung des Reichstages, die durch Beschluss beider Kammern über die darüber eingereichte Proposition des Königs festgestellt wird." Alle diese Anträge wurden jedoch vom Reichstage verworfen.

Im Jahre 1894 war jedoch in die Verfassung eine Bestimmung aufgenommen worden, die in Wirklichkeit den König daran hindern muss, Anfallskrieg ohne Zustimmung des Reichstages zu beschliessen. Die Regierung hatte damals eine Aenderung in der Verfassung (R. F. § 74) zur Ermöglichung eines Requisitionsgesetzes für den Kriegszustand verlangt. Dieser Vorschlag wurde vom Reichstage nur unter der Bedingung bewilligt, dass das Requisitionsgesetz nur dann zur Anwendung kommen dürfe, wenn die Kriegsmacht,

oder ein Teil davon, auf Kriegsstärke gebracht wird, „sei es zur Aufrechterhaltung der Neutralität des Reiches, sofern dieses bei Krieg zwischen fremden Mächten von irgend einem der Kriegführenden bedroht oder gekränkt würde, oder zur Abwehr eines befürchteten oder angefangenen Angriffes". Diese Bedingung, die auch im Gesetze aufgenommen wurde, beabsichtigste festzustellen, dass die Kriegsmacht des Reiches nicht zum Angriffe auf fremde Mächte angewandt worden dürfe.

Unter dem Eindruck der Mahnungen des grossen Weltkrieges wurde diese Frage aufs neue im Reichstag 1916 erhoben. In einem Antrage wurde zunächst gefordert, dass das Recht des Königs, allein Krieg anzufangen, aufgehoben werden sollte. Man ging diesmal noch einen Schritt weiter. „Die jetzige Zeit." wurde geäussert, „verlangt für unser Land weitere Schritte in dieser Richtung und eine fernere Stütze für eine Aufklärungsarbeit, indem aus der Konstitution der Ausdruck Krieg anfangen" ganz und gar entfernt wird. Unser Volk hat keinen Bedarf mehr für eine derartige Perspektive und will ganz sicher unter keinen Bedingungen sich derselben ferner bedienen. Es ist offenbar, dass unsre Abstandnahme vom Kriege und unser fester Wille zur Neutralität, und zum Frieden mit der ganzen Welt, auf überzeugende Weise nach innen gefestigt und nach aussen manifestiert werden würde durch eine solche Grundgesetzänderung". Der Vorschlag mündete in einem Antrage auf Grundgesetzänderung aus zum Zwecke, dass der Ausdruck „Krieg anfangen" in § 13 der Regierungsform wegfällt und

dass dem Reichstage ein Mitbestimmungsrecht sowohl bei wichtigeren Entscheidungen zur Abwehr befürchteter Angriffe sowie beim Friedensschluss eingeräumt wird. Diesem Antrage stimmte im wesentlichen die zweite Kammer bei während die erste ihn verwarf.

Neben die Frage vom Beschlussrechte des Reichstages in auswärtigen politischen Fragen, stellt sich die vom Rechte und den Möglichkeiten des Reichstages, die auswärtige Politik der Regierung zu prüfen oder Einfluss auf sie auszuüben.

Der Reichstag besitzt im Konstitutionsausschusse ein besonderes Organ zur Prüfung auswärtiger politischer Angelegenheiten, die von der Regierung allein behandelt worden sind. Dieser, von den beiden Kammern des Reichstages je zur Hälfte gewählte Ausschuss soll nämlich das Staatsprotokoll prüfen und in einem Dechargebedenken dem Reichstag darüber Bericht erstatten. Der Reichtsag entscheidet dabei inwiefern die Regierung für ihre Verwaltung in vorhergehenden Jahren Decharge für ihre Verwaltung erhalten soll. Früher war doch verordnet, dass gerade Protokolle, die diplomatische (sogen. ministerielle) Angelegenheiten betrafen, nur in sofern verlangt werden konnten, als sie allgemein bekannten und vom Ausschusse angegebenen Ereignissen angingen. Nunmehr erstreckt sich die Prüfung des Ausschusses auf sämtliche Protokolle in auswärtigen Angelegenheiten, mit Aussnahme solcher besonderer Protokolle, deren Geheimhaltung die Regierung aus dem Grunde verfügt hat, dass „die Sicherheit des Reiches oder besonders wichtige Gründe" es erfordern. Derartige Protokolle können vom Aus-

schusse verlangt worden „nur in sofern es sich um allgemein bekannte und von Ausschuss angegebene Ereignisse handelt."

Diese vom Konstitutionsausschuss vorgenommene Prüfung von Protokollen über auswärtige Angelegenheiten hat jedoch in ihrer Anwendung keine auffällige Bedeutung für die Mitwirkung des Reichstages in der auswärtigen Politik gehabt. Die Prüfung der Staatsprotokolle im allgemeinen durch den Ausschuss, die laut der Verfassung bestimmt war einen Eckstein in der schwedischen parlamentarischen Verfassung auszumachen, ist zu einem oft kleinlichen Zwist zwischen den Parteien über das Verfahren einzelner Staatsräte in einer oder anderer Einzelfrage herabgesunken. Irgend welche Uebersicht über die Politik des Landes und eine darauf gegründete wegweisende Debatte im Reichstage pflegt selten an das Dechargebedenken des Konstitutionsausschusses anzuknüpfen.

Der schwedische Reichstag hat jedoch in dem sogenannten „hemliga utskottet" (geheimer Ausschuss) der auch von beiden Kammern je zur Hälfte gewählt wird, eine Institution, die in sich das Samenkorn einer Art wirklichen auswärtigen Ausschusses trägt. Dem König ist nämlich das Recht eingeräumt, vom Reichstage besondere Deputierte zu verlangen um mit ihm über Angelegenheiten zu überlegen, die nach seiner Prüfung geheim zu halten sind. Diese Deputierten können nur über die Sachen Aeusserungen abgeben, die der König ihnen mitteilt. Sie sollen auch, wenn der König es verlangt, Geheimeid

ablegen. Der Reichstag selbst wird ganz und gar ausserhalb dieser Verhandlungen gehalten; es kommt jedoch vor, dass die Parteien bei ihren Zusammenkünften unter Schweigeverpflichtung von ihren Mitgliedern im Ausschusse irgend welche Mitteilungen erhalten können. Dieser geheime Ausschuss ist besonders bei prekären auswärtigen politischen Situationen zu Anwendung gekommen.

Es kann, wie gesagt, in Frage gestellt werden, diesen Ausschuss zu einem wirklichen auswärtigen Ausschuss zu entwickeln, der immer während der Reichstagsperiode fungiert, und eventuell auch zwischen denselben; dem eigene Initiative zuerkannt wird; der in möglichsterweise von der Sekretesse befreit wird und mit dem Reichstag zusammenarbeitet. Vorschlag zur Verfassungsänderung in dieser Richtung wurde 1915 erhoben und 1916 von drei verschiedenen Seiten erneuert. Die zweite Kammer sprach während der letzterwähnten Reichstagsperiode ihre Sympathie für eine solche Ordnung aus, während die erste Kammer eine derartige Verfassungsänderung ablehnte.

Auswärtige Fragen können im schwedischen Reichstage zur Behandlung kommen durch Motionen (Anträge) oder Interpellationen einzelner abgeordneter, ferner bei den sogen. Remissdebatten, die, laut Praxis, bei Verweisung des Staatsbudgets-Vorschlages an den zugehörigen Ausschuss abgehalten werden, und die alles mögliche umfassen dürfen. Ebenso können auswärtige politische Debatten anlässlich von Regierungspropositionen entstehen, die an den Reichstag auswärtige Angelegenheiten verweisen, welche die Be-

steuerungs- und Gesetzgebungsbefugnisse des Reichstages berühren. Seltener hat die Regierung aus eigener Initiative dem Reichstage irgend welche auswärtige Frage ohne ausdrückliche Vorschrift in der Verfassung vorgelegt.

Ausserordentliche Situationen können jedoch besondere Verfahren neben der Verfassung veranlassen. Eine derartige Situation war die Unionskrisis 1905 zwischen Norwegen und Schweden. Um sie zu lösen wurde der schwedische Reichstag zu zwei ausserordentlichen Perioden einberufen. Darunter übernahm der Reichstag auch faktisch die Regierungsmacht. Die beiden Kammern des Reichstags konstituierten sich als eine einzige ratpflegende und beschliessende Versammlung, die einen Reichstagausschuss ausersah und hinter geschlossenen Türen verhandelte. Auf diese Weise wurde die ganze Sache durch private Ueberlegungen geordnet, während welcher auch der Regierung Gelegenheit gegeben war sich zu äussern, und Instruktionen zu erhalten. Nachdem auf diese Weise alles durch friedliches Uebereinkommen ohne Krieg fertig und entschieden war, wurden der Form wegen einige kurze Reichstagsverhandlungen in vorgeschriebener Ordnung abgehalten, die, ohne erwähnenswerte Debatten die bereits im Ausschuss gefassten Beschlüsse fortsetzten. Das schwedische Volk konnte auf diese Weise, befreit von einer oft abenteuerlichen Regierungsmacht, ein Beispiel der Selbstüberwindung geben, die der einzige Sieg ist, der dazu angetan ist, Glück und bestehenden Friedenszustand zu schaffen.

Eine weitere, ausserordentliche Situation ist durch

den Weltkrieg eingetreten. Etwas besonders merkwürdiges an konstitutioneller Praxis auf dem Gebiete auswärtiger Politik, hat die Situation jedoch nicht veranlasst. Zu bemerken ist aber, dass der Reichstag dreimal nicht wie gewöhnlich formell abgeschlossen, sondern nur unter formellen Beibehalten seiner Zusammenkünfte beurlaubt wurde. Dies macht eine schnelle Einberufung des Reichstages möglich und erlaubt Reichstagszusammenkünfte zur Behandlung gewisser formeller Fragen von Abgeordneten, die zufällig in der Hauptstadt anwesend sind. Ihre hauptsächliche Bedeutung hat diese Ordnung darin, dass sie die Einberufung des geheimen Ausschusses und seine Tätigkeit auch zu Zeiten möglich macht, in welchen der Reichstag tatsächlich nicht in pleno zusammentritt.

Eine andere Erscheinung ist, dass der Minister des Aeussern dem Drucke nachgebend, sich bereit erklärte, auch dem schwedischen Reichstage Gelegenheit zu geben, von der Verhandlungen der Nordischen Ministerkonferenz Kenntnis zu nehmen, die aus Anlass des Weltkrieges abgehalten wurde. Diese Mitteilungen sind hinter geschlossenen Türen gegeben worden, unter Schweigeversprechen und mit der Erklärung der Regierung, dass Debatte darüber nicht gewünscht würden. Die gemachten Mitteilungen waren auch sehr dürftig. Später ist man ein wenig mehr entgegenkommend gewesen. Irgendwelche Bedeutung für die Entwicklung parlamentarischer Kontrolle in der auswärtigen Politik haben diese Zusammenkünfte *nicht* gehabt, wenn man sie nicht als ein Zeichen der Zeit auffassen will, das von besseren Ordnungen gefolgt wird.

Demokratie und Parlamentarismus.

Die Forderung auf das, was man parlamentarische Kontrolle nennt, beschränkt sich im allgemeinen auf solche Wünsche, wie die oben erwähnten. Etwas grössere Sicherheit für den Frieden wird dadurch gewiss auch erreicht.

Die Frage ist nur ob das ausreichend ist. Eine Institution, die ein solches Vertrauen enthält, muss auch zeigen, dass sie dasselbe verdient. Wenn es zum Treffen kommt, zeigt sich vielleicht auch eine Kontrolle des Parlamentes selbst notwendig. Dessen eigene innere Kompetenz muss untersucht und gesichert werden. Es ist leichtsinnig und gefährlich, ohne weiteres vorauszusetzen, dass die Parlamente so gut sind, wie sie werden könnten.

Um den Begriff parlamentarische Kontrolle analysieren zu können, muss zunächst der Begriff Parlamentarismus definiert werden. Dies setzt wieder eine Bestimmung des Begriffes Demokratie voraus. Der Parlamentarismus ist nämlich ein Einschlag in die Bestrebungen für die Verwirklichung dieses letzteren.

Demokratie bedeutet übersetzt Volksherrschaft im Gegensatz zu Oligarchie (Herrschaft Weniger) und Alleinherrschaft. Demokratie ist also ein politischer Begriff, der auf eine Staatsverfassung hindeutet die angemessen so geordnet ist, dass das Volk — d. h. alle — selbst seine Geschichte entscheidet.

Eine derartige Befugnis ist im Prinzip eine der Axiome politischer Freiheit. Sie ist auch notwendig,

weil allein das Volk durchlebte Erkenntnis der Wirklichkeiten hat, was die technische Erkenntnis gewöhnlich vermisst. Die Geschichte zeigt auch, dass eine Alleinherrschaft selten aufgeklärt ist, und sich auch dann einseitig offenbart.

Man kann sonach sagen, dass die Sehnsucht der leidenden Menschheit nach Befreiung die grosse Triebkraft zur Demokratie ist.

In der Zeiten Laufe ist der Begriff Demokratie jedoch immer mehr erweitert oder idealisiert worden. Man hat gefunden, dass auch die Volksherrschaft in der Praxis viel zu viel nur ein Streben nach Macht über andre geworden ist. Und man hat gelernt einzusehen, dass der Eckpfeiler der Demokratie in der Gewalt über sich selbst, der Selbstbeherrschung besteht. Die Demokratie ist ein Namen für den Traum von der wirklichen Befreiung geworden.

Die Demokratie ist daher ihrem Wesen nach nicht eine Form, sondern ein Inhalt; nicht eine Lehre, sondern eine Lebensart; nicht eine Wissenschaft, sondern eine Gesinnung; nicht eine Parteibildung, sondern eine Bewegung; nicht eine Privatsache für einige, sondern ein Erbteil für alle; nicht das Kennzeichen einer gewissen Zeit, sondern das Beständige in den Ahnungen aller Zeiten; nicht eine gewisse Richtung; sondern eine Verschmelzung des Richtigen in allen principiellen Richtungen.

Der Weg der Demokratie geht vom Liberalismus durch den Socialismus zum Humanismus oder, mit andern Worten, von politischer Freiheit durch ökonomische Freiheit zu geistiger oder innerer Freiheit. Auf

ihrer Fahne steht geschrieben: Brot, Freiheit und Selbstverantwortung.

Das *parlamentarische System* ist, wie gesagt, entstanden um eine volkstümliche Regierungsweise und durch diese einen demokratischen Staat zu verwirklichen. Das System ist eine Einheit mit drei Hauptabteilungen: Volk, Parlament und Regierung. Diese drei bedingen einander und müssen harmonisch zusammenwirken. Das Ziel dieses Zusammenwirkens ist Verwirklichung der Wahrheit und des Rechts. Sein Mittel ist eine solche ideale Machtsausübung, die sich allein in Erkenntnis und Mitgefühl bestätigt. Die Erkenntnis der Wirklichkeiten des Lebens und das Mitgefühl mit denselben geht vom Volke aus, wird von diesem dem Parlamente mitgeteilt und von dort der Regierung übermittelt. Die technische Erkenntniss wiederum wird von der Regierung gesammelt, von ihr dem Parlamente übergeben und geht von dort befruchtend zum Volke hinaus.

Das parlamentarische System ist in seiner Entwicklung in verschiedenen Ländern verschieden weit gediehen. Aber überall kann man es nur als ein Tasten nach einer wirklich volkstümlichen Regierungsweise bezeichnen. Die Demokratie ist noch eine oberflächliche, formelle Erscheinung ohne wirklich demokratischen Inhalt. Ueberall noch bestehen die Menschen aus herrschenden und beherrschten, wobei die ersteren wesentlich von Machtinstinkten und die letzteren von Sklavensinn geleitet werden. Die Befreiung der Individuen und die Umwandlung des Funktionarismus zu einem intelligenten und beherz-

ten Werkzeuge im Dienste der Menschlichkeit, ist die grösste Zukunftsaufgabe der menschlichen Gesellschaft.

In der Tat muss es jetzt zu einer *allgemeinen Aufräumung innerhalb des politischen Lebens* kommen. Den Individuen ist nicht mit einer Weltordnung gedient, die für die allermeisten nichts anderes als geistige Verkümmerung, körperliche Vernichtung und wirtschaftlichen Untergang abwirft. Die Aufmerksamkeit sammelt sich dabei um den Parlamentarismus. Besonders von den Parlamenten kann man sagen, dass sie eine konzentrierte Ausstellung menschlicher Gebrechlichkeiten sind, die gleichzeitig einen Einschlag des Guten sind, das trotz allem in uns wohnt. Um diese Erscheinungen zu verstehen, müssen einige allgemeine Gesichtspunkte zur Führung herangezogen werden.

Alles Leben, und sonach auch das menschliche Leben, ist in der Tat eine gemeinsame Schöpfung des wärmenden Lichtes der Sonne und der gebundenen Kräfte der Erde. Die Menschen und ihr Werk haben daher immer ihre Sonnen- und Schattenseiten. Zur Erfüllung des Wunsches aller soviel wie möglich „in der Sonne leben" zu dürfen ist unablässige Aufklärung erforderlich, mehr wärmendes Licht über die graue Wirklichkeit.

Die schönste Frucht der Aufklärung ist der Wille zur Pflichterfüllung. Dieser ist der Grund aller wirklichen Demokratie. Darin liegt das Kampfmittel gegen schlechte Gewohnheiten unsrer privaten Interessen, sowie die Erlösung für die geistige Freiheit. Dieser Wille zur Pflichterfüllung heisst Gehorsam

Die Philosophie drückt das so aus, dass man der Stimme der Wahrheit und nicht der der Autoritäten folgen soll; die Religionen sagen, dass wir Gottes und nicht der Stimme der Menschen lauschen sollen. Ein solcher Gehorsam ist Freiheit.

Unterwerfung ist der Gegensatz zum Gehorsam. Sein Inhalt besteht allerdings oft im Entsagen der Gehorsamspflicht auf Grund übermächtiger Umstände und steht in solchen Fällen derselben nahe. Von hier aus zieht sich jedoch eine Reihe Abstufungen vor bis zu der wirklichen Unterwerfung unter Autoritäten und Menschen auf Grund von Sklavensinn, Furcht oder eigener Berechnung. Unterwerfung ist Unfreiheit. Der Geist der Unterwerfung ist der Feind. Er vollzieht niederreissende Tätigkeit auch in der Politik. Alle demokratischen Bestrebungen wurden von ihm gehemmt oder fielen durch ihn.

Tausende von Kräften sind in Bewegung für die wirkliche Befreiung, jede auf ihre Art und nach ihren Voraussetzungen. Im Grossen gesehen sortieren sie alle unter vier Tätigkeitsgebieten: den Naturwissenschaften, der Philosophie, den Religionen und der Politik. Während die drei ersten der Erforschung der Wahrheit dienen, hat die Politik die heikle Aufgabe erhalten, diese Aufklärung in Energie auszulösen, und die Wahrheit zu verwirklichen.

Damit die *Politik* imstande ist ihre Aufgabe zu vollbringen, muss sie selbst von der Aufklärung durchdrungen sein. Sie muss eine Wanderung nach der Wahrheit sein. Sie muss unablässig ihre Ideenwelt vertiefen, ihre Aufgaben im kleinen erweitern und

ihre Arbeitsweise vermenschlichen. Ihre Bewegungsgründe und Methoden müssen ihrem Wesen nach dieselben werden, wie sie von den Naturwissenschaften, der Philosophie und der Ethik der Religionen umfasst werden. Alle kleinen Realitäten, woraus das Leben in seiner Gesamtheit besteht, müssen unter Leitung des idealen Zusammenhanges, in dem sie stehen wahrgenommen und befruchtet werden. Realpolitik und Ideenpolitik müssen ineinander aufgehen und eins werden. So will es das Naturgesetz. Nur so kann die Politik sich ihrem Ziele nähern, die Armut abzuschaffen, ökonomische und geistige Freiheit für Alle zu erlangen, sowie allen die Wege zum Brote, zur Freiheit und zur Selbstverantwortung zu ebnen.

Wie verhält es sich nun im Wirklichkeit? In seinem Aeussern betrachtet erscheint das politische Leben als *ein Streit um die Macht der Parteien*. Das nächste Ziel dieses Streites ist für jede Partei, die Majorität im Parlamente und dadurch schliesslich allein die Herrschaft über das äusserste Machtmittel, die Regierung, zu erreichen.

Diese Vereinfachung des Problemes zeitigt sehr unglückliche Folgen. Zwar geht als ein Unterstrom unter diesem empörten Meere politischer Leidenschaften eine warme Woge des Lebens selbst. Aus dem Zusammenstoss der verschiedenen Meinungen geht schliesslich auch etwas Greifbares hervor, worüber alle sich geeinigt haben. Aber der Weg dahin geht über Schutt und Asche, sowie nutzlose Bemühungen. Das Resultat eines jeden solchen Ansatzes kommt

spät und wird gering in Vergleich zu dem, was es hätte sein können.

Der Grundfehler einer derartigen Organisation ist, dass der Schwerpunkt auch hier auf einem Suchen nach Macht beruht. Das aber kann in Uebereinstimmung mit der menschlichen Natur nie anders, als auf Kosten der Freiheit und des Rechts geschehen. Die Wahrheit wird mit Füssen getreten. Der Menschenwert gilt nicht besonders viel. Auch auf der sog. Linken zeichnet sich die wirkliche Demokratie durch ihre Abwesenheit aus.

Um bei dem Volke die Majorität zu erhalten ist die Ueberhebung der Leitstern der Parteien. Man lobt sich selbst übermässig und verleumdet rücksichtslos andere. Sündenbekenntnis ist etwas Unbekanntes in der Politik, Notmünzen und falsche Scheine sind gangbare Werte. Sachfragen werden begünstigt oder bekämpft, gleichviel welchen Inhalts sie sind, ganz je nachdem sie von bevorzugten Parteifreunden oder von anderen vorgebracht werden.

Die Versprechungen an die sogen. Massen sind gross, aber, wenn die Zeit kommt sie zu erfüllen, schrumpfen sie zusammen oder werden zu etwas ganz anderem. Hier erheben sich die Schwierigkeiten im Ernste und die Milieuveränderungen kommen mit ihren Lockungen. Wenn das Suchen nach Macht draussen im Volke Ausdruck durch grossangelegte Gewalt und Parteilichkeit in den Wahlbewegungen erhält, muss es innerhalb der engeren parlamentarischen Kreise seine Zuflucht zu List, Schleichwegen und Feilschen nehmen. Die parlamentarische Politik

hat immer zwei Gesichter und zwei Zungen, eins nach aussen und eins nach innen.

Hierzu kommt eine weitere Erscheinung, die die Anarchie vermehrt. Auch innerhalb jeder Partei macht sich das Streben geltend, Macht zu gewinnen und zu solchen Zwecken Majorität zu schaffen. Die Rollen werden zwischen *einem oder einigen wenigen Leitenden und den vielen Geleiteten* aufgeteilt.

Das Wahlrecht draussen im Lande besteht meistens in einem Zwange, nach dem Kommando der Wahlleiter zu stimmen. Innerhalb der Parlamente herrscht die Parteileitung oft unumschränkt über die gewöhnlichen Volksvertreter, deren Selbstständigkeit von minimaler Beschaffenheit ist.

Nichts ist auch weniger demokratisch, als die *Regierungsbildung*, die Blüte des parlementarischen Systemes. Auch diese ist im wesentlichen nur eine politische Bürokratenfragen. Griefen noch dazu die gekrönten Häupter handelnd ein, wird das eine Trugbild schlimmer als das andere.

Zunächst soll ein Ministerpräsident erkoren werden. Schon diese Sache ist eine Privatangelegenheit der am meisten eingeweihten Kreise. Neben verschiedenen politischen Rücksichten spielen eine Menge ungehöriger Einflüsse mit. Aus Kabalen persönlicher Konkurrenz, gegenseitiger Furcht, Geheimniskrämerei und kleinen Opportunitätsrücksichten tritt schliesslich der plötzlich grosse Mann hervor, ein Durchschnitt gewöhnlich von Despot, Dekoration, Werkzeug oder schlaffem Wohlwollen.

Dieser vernunftwidrigen Erscheinung kommt es

nachher — laut geduldeter Praxis — allein zu, die übrigen Minister zu wählen. Oft werden hier Freundschaftsverhältnisse, persönliche Bequemlichkeit und meistens die grösstmögliche Orientierung nach rechts bestimmend wirken.

Aus dieser Entscheidung gehen schliesslich einige Mitmenschen hervor, gleichgültig welche, von denen jeder plötzlich innerhalb seines Departementes Herr über Leben und Tod ist, kann man ruhig behaupten, und von denen die meisten von allergrösster Dankbarkeit gegen den Regierungschef erfüllt sind.

Das Land hat eine neue Regierung und das sog. Volk eine neue Täuschung erhalten. Der hoffnungslose Kampf, dieses Zerrbild einer volkstümlichen Einrichtung zu bewegen, wenigstens den Willen zu bekunden, einen grossen Schlag für dieses Volk zu schlagen, beginnt aufs neue.

Alle die sich zu schwach fühlen, oder die den Hang zum Klettern haben, wollen der Majorität angehören und Wohlgeneigtheit bei der Macht gewinnen. Die Herrschenden, die ausserdem meinstens die ganze Stufenleiter des Beförderungswesens in ihrer Hand haben, erhalten ihren alleinberechtigten Kundenkreis aus dieser grossen Mehrzahl.

Die tägliche Erfahrung zeigt, wie die Volksvertreter im Schach gehalten werden und Eindrücke von zwei verschiedenen Mächten nehmen, nämlich von der Regierungsbürokratie sowie der parlamentarischen Parteibürokratie einerseits, und von den Wählern anderseits. In Fragen die von grosser Aktualität für die Volksmeinung sind, und daher in den tieferen

Schichten einen bestimmten Willen hervorgebracht haben, lassen sich die Volksvertreter stark von unten her beeinflussen und halten einigermassen gegen den Funktionarismus stand. Wo die Verhältnisse anders liegen fallen sie mehr oder weniger den bürokratischen Meinungen und den Drohungen von oben zum Opfer. Es wäre selbstverständlich ein Fortschritt, wenn die Stimmen des Lebens, was man auch oft von ihnen sagen mag, trotzdem im grossen und ganzen in den Parlamenten mehr zu sagen hätten, als die Machtsprüche der Leitungen.

Diese Sache hat auch eine zweite Seite, der man zuweilen Aufmerksamkeit schenken muss. Es dürfte Niemand entgangen sein, welche hervorragende Rolle diese Konstellationen sogen. *„hervorragender und einflussreicher Personen"* spielen. Sie bilden die grosse Leibwache, die sich um die offizielen Personen schaart, die in der höchsten Instanz die öffentliche Macht vertreten. Sie bestehen aus den höchsten Funktionären in verschiedenen Stellungen sowie aus deren Freunden und Helfern. Nichts kann geschehen, ohne dass irgend eine solche Person, oder am liebsten nur solche Personen, dabei sind oder dem Unternehmen ihren Namen leihen.

Diese Ordnung ist eines der grössten Hindernisse für die Schaffung einer erträglichen gesellschaftlichen Ordnung. Diese Welt vertritt den Besitz der äusseren Machtmittel an Aemtern und Geld. Ihre Vertreter gehen ganz und gar in den durchschnittlichen Meinungen und Möglichkeiten des Tages auf, sie sind überall in den offiziellen Direktiven zu sehen. Zwischen ihnen,

auch wenn sie verschiedene Parteien vertreten, giebt es eine Art geheimer Freimaurerei, die auf gegenseitige Hilfe und Förderung in Ausübung dieser gesellschaftlichen Macht hinausläuft. Mit beinahe religiöser Fürsorge ordnen sie bei festlichen Gelegenheiten Rangplätze für einander an, sie schmücken sich gegenseitig mit Orden, wodurch diese Rangordnung des weiteren motiviert wird, und die Persönlichkeiten nach aussen als etwas Höhers und Würdigeres, als das gewöhnliche untergeordnete Volk hervortreten. Sie üben mit anderen Worten eine unbeschreibliche, unbewusste Macht aus, das Wesen der Demokratie zu vergiften, sie verflachen die wirklichen Werte und treten alles das junge Lebenskräftige unter die Füsse, das gewöhnlich bei dieser oberen Welt nur Widerstand, Herablassung, Verachtung oder Feindschaft erfährt.

Diese Mitbürger wissen und verstehen das selbst nicht. Als Menschen befinden sie sich in gutem Glauben. Viele von ihnen haben in ihrer Vergangenheit die heissesten Kämpfe für das Beste in ihnen durchgefochten. Aber der äusserliche Erfolg und das Alter, offiziell gefeiert und organisiert, wie es zu geschehen pflegt, hat das starke, kampfesfreudige Rechtsbewusstsein unter allen diesen irdischen Auszeichnungen begraben. Es ist als wenn ein preisgekrönter Mensch auf irgend eine Weise seine Seele verlöre. Es ruht etwas wie Fallfrucht über ihren früheren Einsetzen in das Leben. Die Geschichte ist, kann man behaupten ein einziger, fürchterlicher Kampf zwischen dem neuen jungen und dieser verbrauchten Welt, die alle äusseren Machtmittel zur Verfügung hat, zwischen dem Unbemerkten noch

Unverdorbenen und all diesem Annoncierten, Hervorragenden, das es meistens dadurch geworden ist, dass es nunmehr wirklich hervorragende Eigenschaften vermisst oder niemals besessen hat.

Diese geistige Rangordnung muss ebensowohl wie die ökonomischen Klassenunterschiede aufgehoben werden, wenn man sonst von Verwirklichung der Demokratie sprechen will. Auch diese Arbeit ruht hauptsächlich auf der vorerwähnten organisierten Aufklärungsarbeit unter den Völkern selbst. Auf diese Weise werden derartige unglückliche Unterschiede nach und nach verschwinden. Das Neue, das mit gutem Willen kommt, wird immer eine väterliche Hand finden in dem Alten, das geht. Beide Teile werden dadurch gewinnen. Die Mitglieder jeder Generation ohne Unterschied, werden im Morgengrauen der Generation sowohl in ihre Tagesneige auf einer gemeinsamen Basis von Hingebung an die Wahrheit und gesammelter Erfahrung vom Leben, wie es ist, wirken.

In allem diesen sind die Parteien einander gleich. Demokratie kann nicht nur durch mechanische Wahleinrichtungen und darauf aufgebaute Systeme hervorgezaubert werden. Die grosse Trauer der Zeit liegt in der Täuschung in der Demokratie und in dem hilflosen Treiben der menschlichen Gesellschaft, die keinen Ankergrund findet. Es ist ganz natürlich, dass das Resultat so ausfallen musste. Unsrer Natur nach sind wir alle gleich. Wenn das Milieu, ohne Anrufung unseres besseren Ichs, geändert wird, werden wir hilflos mit demselben geändert. Eine Demokratie, deren vornehmstes Ziel Eroberung der Macht ist, trägt den Wi-

derspruch in sich selbst und wird zufolge der Naturgesetze in diesem Bemühen sich selbst aufheben.

In Zusammenfassung kann gesagt werden, dass die Politik der menschlichen Gesellschaften von Majoritäten, deren Politik von Autoritäten und deren Politik wiederum von den Lehren bestimmt wird, die denselben von dem Milieu, in dem sie verblieben sind, und von ihren persönlichen Machtgelüsten beigebracht worden sind. Goethe hat diesen Zustand in folgenden Worten wiedergegeben: „Nichts ist widerwärtiger als die Majorität, denn sie besteht aus einigen wenigen kräftigen Vorgängern, aus Schelmen, die sich akkommodieren, aus Schwachen, die sich assimilieren und aus der Masse, die hinterher hinkt ohne eine Ahnung von dem zu haben, was sie will". Der Parlamentarismus ist mit andern Worten in seiner gegenwärtigen Organisation ebenfalls auf einer Widerwärtigkeit aufgebaut. Es ist also nicht zu verwundern, dass er in seinem Maasse dazu beigetragen hat, dass die jetzige Gesellschaftsordnung — den Weltkrieg abgeworfen hat.

Ein erweiterter Einfluss der jetzigen Parlamente auf die Politik ihrer eigenen Regierungen sonach kann nicht allein sichere Garantieen schaffen für Frieden auf Erden und den Menschen ein Wohlgefallen. Es handelt sich darum, den Geist des lebenden Lebens dem Parlamentarismus in seiner Gesammtheit einzuflössen. Die grossen Wirklichkeiten des Volkes müssen einen befehlenden Einfluss auf Wähler, Reichstagsabgeordnete Regierungsmitglieder, Beamte und die Presse erhal-

ten. Die Ideale müssen geschützt werden in ihrer natürlichen Aufgabe, das Irdische zu befruchten. Die Realpolitik muss die herrschende Parteipolitik verdrängen, die Sachfragen die persönlichen Regimente. Das Recht muss über die Macht triumphieren. Wir stehen wiederum vor einem Problem dem Funktionarismus, das sich jetzt mehr als je über den Horizont erhebt als ein Himalaja der zukünftigen Politik.

In dieser Auffassung liegt keine Unterschätzung der wirtschaftlichen gegensätzlichen Interessen. Sie will nur daran erinnern wie, neben den wirtschaftlichen Trustbildungen *geistige Kartelle* ebenso stark leben und wachsen, die von den gleichen Schatten des menschlichen Charakters geschaffen werden. Beide diese Schöpfungen von Machtinstinkten stützen sich ausserdem gegenseitig, auch wenn sie glauben sich zu bekämpfen. Es steht jedoch im Widerspruch zu den Naturgesetzen, dass unter beständigen Anrufen äusserer Macht und von Machtkämpfen etwas Gutes geschaffen werden könnte. Die intellektuellen Kräfte sind nicht zu entbehren, da die Hoffnungen sich vorzugsweise gerade auf diese stützen. Die ethischen Kräfte des Volkes, das Gute in uns, muss auch von der politischen Unterdrückung befreit werden.

Die Notwendigkeit von Leitung in den Vorbereitungen und die Konzentration im Handeln bleibt dadurch keineswegs unbeachtet. Man kann sich fragen, was die starken Willen mit den Herrschergebärden und dem grossen Ehrgeize unter den jetzigen Machtsysteme haben ausrichten können. Eine Sammlung im Volke um die Wirklichkeiten bereitet grössere Aussichten für

das einheitliche Hervortreten der wirklichen Lebensinteressen Aller.

Die Streitigkeiten zwischen *Sozialismus und ideellem Anarchismus* innerhalb der politischen Bewegung, sowie zwischen Fachvereinsbewegung und Syndikalismus innerhalb der wirtschaftlichen Arbeiterbewegung, sind ein Interesse weckender Ausschlag des innern Kampfes für die Demokratie. Diese beiden Richtungen wollen für die Befreiung der Menschen arbeiten. Sie sind sich über das Ziel geeinigt, aber hassen und verfolgen sich weit mehr, als ihre gemeinsamen, natürlichen Gegner. Und das nur auf Grund verschiedener offizieller Auffassungen des Problemes des Funktionarismus. Der Anarchismus verwirft alles was Leitung heisst, weil erfahrungsgemäss diese nach und nach das Gefühl der Zusammengehörigkeit mit der untern Welt verlieren und zu Machthabern und Unterdrückern ausarten. Die Sozialdemokratie sieht ein, dass Vertreter notwendig sind, will aber trotz ihres Anschlusses an die materialistische Geschichtsauffassung nichts von deren natürlichen Mängeln sehen. Welch unvernünftiger Zweikampf! Warum nicht auf beiden Seiten das Richtige jedes Standpunktes anerkennen und das Unrichtige fallen lassen?

Man kann den Funktionarismus nicht abschaffen, muss aber eine demokratische Umlegung desselben in der Auffassungsweise und in den Institutionen erstreben. Das Wichtigste ist eine Demokratisierung der Anschauungsweise. Ohne diese wird die Welt immer dieselbe bleiben. Gleiches Recht für den Zugang zum Unterricht, und wirtschaftliche Voraussetzungen dafür,

sind hier das erste Gebot. In den verschiedenen Bildungsstufen liegt die Wurzel aller Klassenunterschiede.

Eine demokratisierung der Institutionen kann vieles erreichen. Unvollkommene Staatsformen setzen der Aufklärung Hindernisse in den Weg und werden zu Festungen, von denen alle feindlichen Anschläge gegen die Demokratie ausgehen. Sie fördern besonders persönliche Alleinherrschaft und Sklavensinn bei den Massen. Im folgenden sind einige der Veränderungen in den Institutionen hervorgehoben, die notwendig erscheinen.

Das Volk.

„Man sagt, dass die Massen leicht zu leiten sind, man versuche aber, sie rückwärts zu leiten" äusserte einmal ein schwedischer Politiker der schon bejahrt, trotzdem den Versuch wagte. Die Menschen sind leicht zu leiten, aber in diesem Faktum liegt gleichzeitig eine Hoffnung. Sie werden freilich am leichtesten von dem Bösen und Charakterlosen gelockt, das sie überall zu überwinden trachtet. Wenn aber ein starker Wind in entgegengesetzter Richtung blasen würde, würden sie auch diesem folgen. Ja, sie würden es lieber und mit Freude tun. Das Beste in uns würde frei werden, und wir könnten endlich einmal etwas von der Seele eines freien Mannes betätigen, wenn wir neuen Zeitstimmungen nachlaufen.

Solche Windstösse können kommen. Der Weltkrieg dürfte zu einer Naturkraft werden, die verschiedenes umwendet. Aus sich selbst aber wird es nicht gehen. Das Samenkorn der Aufklärung muss in den bereite-

ten Boden ausgesät werden. Diese Arbeit kann offenbar allen Erfahrungen nach nur von unten herauf erwartet werden. Die *Friedensanhänger sollten sich organisieren.* Innerhalb jedes Landes giebt es eine Menge Vereinigungen, deren Aufgabe es ist, die vielen kleinen Kräfte zu humanen Zwecken zu sammeln. Verschiedene zwischenstaatliche Organisationen wirken in gleicher Richtung, wie z.B. die Internationale der Arbeiter mit ihren Unterorganisationen, die verschiedene Richtungen vertreten, die allgemeinen Friedensvereine mit dem Friedensbüro in Bern als Centralorgan, das internationale Frauenkomitee für dauernden Frieden und die interparlamentarische Union. Vorurteile und Milieustimmungen dürften wohl durch den Weltkrieg einen solchen Stoss erhalten haben, dass das rein Menschliche in allen diesen Bemühungen frei geworden ist. Wäre es da undenkbar, dass sie sich wenigstens einmal bei der grossen Aufmachung zu einer gewaltigen Volksmeinung vereinigen könnten, die die Leitung aus den inkompetenten Händen risse, und die Völkerschicksale in andre Bahnen leitete? Zwei vom Krieg geschaffene zufällige Organisationen, die Zentralorganisation für einen dauernden Frieden und die neutrale Konferenz haben sich auf Initiative der Letzteren zu einem Zusammenwirken vereinigt um ihrerseits derartige Bestrebungen zu fördern. Die schwedischen und skandinavischen allgemeinen Friedenskongresse der Jahre 1915 und 1916 haben sich in derselben Richtung geäussert. Sicher brüten gleiche Gedanken überall in der Welt, wo ein menschliches Herz noch schlägt.

Diese allgemeine Meinung hat eine unermessliche Aufgabe vor sich. Sie soll die Grundlagen für einen dauernden Frieden oder, mit andern Worten, einen Rechtszustand schaffen. Hier wollen wir nur, wie gesagt die notwendigen Einsätze für die Selbstverwaltung des Volkes behandeln.

Zunächst stossen wir da auf die Forderung *politischen Stimmrechtes für die Frauen*. Wenn der Humanismus etwas anderes als nur ein Wort sein soll, dann muss man auch im Staatsleben verstehen, dass das Menschliche, den Naturgesetzen gemäss, aus Mann und Weib besteht, aus zwei gleichberechtigten leitenden Persönlichkeiten, die je ihre Seite desselben vertreten. Die Einseitigheiten des Staatslebens verflossener Zeiten haben in ihrem Maasse darauf vorbereitet, dass die Menschheit nach aussen einzig und allein von dem Vertreter der Stärke, dem Manne repräsentiert wurde. Daher kommt es vielleicht, dass Alles letzten Endes mit Schlägereien und Blutbädern abschliesst, als dem einzigen Ausweg staatsmännischer Geschäfte.

Ein schwedischer Reichstagsabgeordneter, übrigens der Verfasser dieses Aufsatzes, nahm 1909 einmal im Reichstage Anlass, temperamentvoll von einer „sterbenden, maskulinen Kulturwelt" zu sprechen. Hiergegen erhob der Vertreter der Universitätsstadt Lund. Prof. Thyrén den Einwand, dass er ganz im Gegenteil auf „eine neue maskuline Renaissance" hoffe. Diese Prophezeiung ist nun, wie eine Rednerin sich neulich bei einer Friedensversammlung ausdrückte, durch den Weltkrieg verwirklicht worden.

Nichts ist so geeignet, einen so sprechenden Beweis

abzulegen für das volle Mitbürgerrecht der Frauen wie das Ereignis dieses Weltkrieges. Wie behauptet wird waren Mann und Weib Kameraden im Paradiese, und nach dem Sündenfall haben sie die Folgen davon im täglichen Leben zusammen tragen müssen. Es ist die höchste Zeit, dass das weichere Gemüt in der Menschheit den ihm zukommenden Platz an der Seite der Stärke auch im Staatsleben einnehmen darf. Ein wirklicher Anfang zu „dem Menschen ein Wohlgefallen" kann kommen, wenn das Symbolische der Schöpfung grössere Wirklichkeit erhält, als jetzt, wenn das Wort, dass das Weib geschaffen ist „zu einer Stütze des Mannes um sich an ihm zu halten" auch in der menschlichen Gesellschaft sich erfüllt.

Die mannigfaltigen Gründe für und wider, die in früheren Diskussionen durcheinander schwirrten, müssen deshalb nun von der Tagesordnungen gestrichen werden können. Erinnern wir uns nur einiger weiterer lichter Hauptzüge der inneren Bedeutung der Frage.

Condorcet, der hervorragendste Geschichtsphilosoph des 18. Jahrhunderts, schleuderte folgende Parole in die Welt: „Entweder hat kein Mensch mitbürgerliche Rechte, oder auch haben alle sie, und wer gegen das Recht eines Andern stimmt auf Grund von dessen Verschiedenheit in Religion, Geschlecht oder Rasse, hat von diesem Augenblicke an sein eigenes Recht abgeschworen". Im schwedischen Reichstage formulierten wir 1904 die Sache wie folgt:

„In Kürze gesagt, muss die Frau politisches Stimmrecht erhalten: *weil* es ihr gegenüber gerecht ist und weil es ungerechtfertigt ist die Hälfte des

Volkes vom politischen Einflusse auszuschliessen;

weil die Frau, die in der menschlichen Gesellschaft ebenso grosse Interessen wahrzunehmen hat, wie der Mann, selbst am besten verstehen muss dort ihr eigenes Recht und ihr eigenes Bestes zu vertreten;

weil ihre Anlagen unzweifelhaft in vieler Hinsicht von denen des Mannes verschieden sind, was aus allgemeinen Gesichtspunkten noch mehr dazu einlädt, diese besonderen Anlagen zu ihrem Rechte kommen und sich geltend machen zu lassen;

weil ihr Mitbürgergeist dadurch gestärkt, ihre Selbstständigkeit und ihr Verantwortungsgefühl gesteigert und ihr persönliches Ansehen erhöht werden würde;

weil die menschliche Gesellschaft ganz besonders den Einsatz von Mitgefühl, Sparsamkeit und praktischen Sinn braucht, den das Weib wahrscheinlich in der Gesetzgebung und in der Staatshaushaltung geltend machen würde und schliesslich

weil es sonach, mit einem Worte, von Nutzen für die Frau und von Nutzen für die menschliche Gesellschaft ist."

Es ist keineswegs die Absicht hiermit die Erwartungen zu idealisieren, die sich an das politische Stimmrecht der Frau knüpfen. Sie ist, ebenso wie der Mann ein sehr relatives Wesen, eine Schöpfung von Gut und Böse. Aber sie ist auf jeden Fall eine Schöpfung mit gewissen Anlagen und einem unbestrittenen Recht aufs Dasein. Wir finden auch, wie besonders die Frauen an der Seite der Jugend während des Krieges für Frieden und Kultur tätig sind. Während

die Männer sich gegenseitig totschlagen und jetzt, wie früher, der Wahrheit den Maulkorb umhängen, treten diese beiden Kulturkräfte an vielen Orten als Boten eines Zukunftreiches auf.

Auch die Frauen haben ihren Anteil im Leiden und man kann sich fragen, ob sie nicht den Hauptanteil tragen. Keine Trauer ist so tief wie die einer Mutter oder Gattin beim Verlust des Liebsten, was sie besitzt. Wer kann alle die Kümmernisse schildern, denen Millionen Frauen sich eine Generation hindurch unterwerfen müssen, weil der Massenmord an Männern ihnen die Möglichkeiten eines wirklichen Heims genommen hat. Niemand kann je die Entbehrungen zählen, denen die Wittwen und Waisen gefallener Krieger ausgesetzt sind, wenn sie sich mit ihren zerstörten Hoffnungen durchs Leben schlagen müssen.

Der Weltkrieg ist reich an Beispielen weiblicher Tüchtigkeit und Unentbehrlichkeit auch im öffentlichen Leben. In der Landwirtschaft, im öffentlichen Verkehrswesen, in Ämtern, Barmherzigkeitsinstituten, überall haben sie eintreten müssen um die Lücken zu füllen, die die Mobilisierten hinterlassen haben, und gleichzeitig müssen sie ihre Arbeit in ihren Heimen unter schwereren Verhältnissen als je zuvor erfüllen.

Auch das bestehende *Stimmrecht der Männer* ist vielerorts beschnitten. Die Klassen und Interessen die das Gesellschaftsleben beherrschen, versuchen natürlich sich, so lange es geht, gegen den Anlauf der Demokratie und gegen die Forderung auf Verfassung

zu verbarrikadieren. Die Ausschläge davon sind privilegierte Wahlrechtsbestimmungen in Form von Censuswahl, Klassenwahl und derartigen. Ferner Zurücknahme, mit der einen Hand, des Wahlrechts, das mit der andern gegeben würde, durch Steuerstufen, Armutsstufen, Altersgrenzen über das Grossjährigkeitsalter hinaus u. s. w. Schliesslich mittelbare Wahl, sogen. Wahlkreisgeometrie, Wohnortsbestimmung, Diätenlosigkeit u. a. Alle solche Hintergedanken und solches Beinstellen zerfetzen das politische Leben.

Bei diesem Ausgangspunkte darf man sich jedoch nicht beruhigen. Das Volk ist, seinen angeborenen Anlagen nach, nicht besser als seine Herrscher. Man muss das Volk vor Uebergriffen des Volkes schützen. Auch hierin sind leider Garantien erforderlich, aber es müssen demokratische Garantien sein.

Die am meisten hervortretende und aktuelle dieser Unterdrückungen ist die der *Majoritäten*. Man spricht von der Psychologie der Massen. Die Majoritäten haben, wie oben gezeigt wurde, auch ihre Charakteristika, die von den bestehenden Verhältnissen bedingt werden. Den Kern macht, wie gesagt, ein Machtverhältnis aus, und um dieses versammelt sich, gemäss der Naturgesetze, mit Vorliebe auch alles Unfreie und Durchschnittliche, alles technisch Gebildete und menschlich Unaufgeklärte, alles Ideebefreite und Charakterschwache. Dieses Majoritätsprinzip als das alleinherrschende, drückt sein Gepräge auch auf die Institutionen. Die offizielle Statistik und ihre Anwendung auf das Staatsleben, um ein Beispiel anzuführen, spricht eine Warnung aus gegen die Unter-

drückung der Minoritätszahlen durch die Majoritätszahlen, dieses häufige Verwischen gegenüber der allgemeinen Aufmerksamkeit von all dem menschlichen Leiden, das bei summarischer oberflächlicher Untersuchung nicht durch Majoritätszahlen vertreten wurde.

Um innerhalb des Rahmens der jetzigen parlamentarischen Ordnung auch der Minorität Platz zu bereiten, ist der Gedanken *an proportionale Wahl* entstanden. Diese Wahlart ist auch in vielen Verfassungen durchgeführt worden und steht vielerorts auf der Tagesordnung. Seltener, wenn überhaupt je, ist das Wahlrecht auf Grund von Rechtsgefühl durchgeführt worden, häufiger dagegen von einer machtausübenden Partei, die den Boden wanken fühlte und es deshalb für klüger hielt, sich einer beträchlichen Vertretung auch während der Tagesneige zu versichern.

In Schweden wurde die Sache sonach 1909 im Reichstage von der konservativen Partei, unter dem Widerstande der Majorität der liberalen und unter zögern der socialdemokratischen Partei durchgeführt. Die Meinungen über ihre Wirkungen gehen natürlich nicht conform mit einander. Frühere Gegner behaupten, dass die zunehmende Entartung des Parteiwesens eine Folge davon ist. Sicher hat diese Krankheit ihren wesentlichen Grund in den Zeitverhältnissen. Aber es scheint, als ob auch die Wahlart die Schattenseiten des Parteiwesens stärker hervortreten liesse. Sie scheint auch ganz besonders das Gefühl für mitbürgerliche Rechte und die Selbständigkeit der Individuen herabgemindert, sowie im hohen Grade die

Macht der Parteileitungen, und dadurch selbstverständlich auch ihre Neigung sie zu missbrauchen, gesteigert zu haben.

Man hat auch gemeint einen grössern Stillstand in der politischen Aktion feststellen zu können. Die Majoritätswahlen machten grössere politische Wahlsiege möglich und dadurch gesteigerte Fähigkeit der siegenden Partei, handeln zu können. Dieselbe erhielt dadurch auch Gelegenheit, ihre unausbleiblichen Missgriffe schneller zu begehen oder sonst festzufahren, so dass eine andere Richtung so schnell wie möglich Nachfolger werden konnte. Die Besiegten wurden zu grösserer Energie angespornt um sich auf die Revanche vorzubereiten. Sie wurden dadurch gezwungen, ihre Stütze mehr in dem festen demokratischen Boden zu suchen, als in den löslichen, ideenlosen Kompromissen höherer Regionen, welche letztere Zuflucht durch die proportionale Wahlart ermindert wird. Mit andern Worten, auch das politische Leben seinerseits wird von einem kurzen Kampfe mit entscheidenden Zusammenstössen in einen langsamen stillstehenden Schützengrabenkrieg verwandelt.

Das will, meiner Erfahrung nach, recht viel sagen. Aber man darf sich dadurch nicht verleiden lassen, die Idee der proportionalen Wahlen zu verwerfen und zur alten Ordnung zurückzukehren. Der Kern der Idee ist gesund. Verschiedene Anschauungen zu Worte kommen lassen, die Menschen sonach zum Zusammenwirken zu sammeln und die Möglichkeiten, das Richtige in verschiedenen Richtungen zu vereinigen, um so der Sklaverei der Pendelbewegungen

zwischen Aktion und Reaktion zu entkommen, das ist eine Wanderung auf dem Wege zur Demokratie. Was nun erforderlich ist, sind Bemühungen das neue Gerät zu vervollkommen und andere hinzuzufügen.

Damit gelangen wir zu der notwendigen Fürsorge für *das innere Leben der Parteien*, und der Einführung einer besseren Hygiene in derselben.

Die Unvollkommenheit des proportionalen Wahlsystems an und für sich besteht darin, dass es das innere Leben der Parteien unberührt lässt. Es ist sogar, als ob die Machtphilosophie und die Autokratie, in ihrer vollen Aktion zwischen den Parteien behindert, eine persönliche Entschädigung innerhalb jeder Partei suchte. Der äussere Vorwand wird der, dass in einem politischen Schützengrabenkrieg noch mehr Disciplin und Zensur in den Gliedern gefordert wird. Die Parteileitungen und ihre Presse dekretieren, je nach der zufälligen Sinnesverfassung, was geglaubt, gedacht und gemacht werden darf; alle anderen politischen Meinungen und geistige Bedürfnisse müssen ausgerottet werden. Die Individuen werden als Menschen gekreuzigt, aber als Kanonenfutter und mechanische Werkzeuge geschätzt. Die Demokratie wird nur zu einem schönen Märchen.

Innerhalb der Minoritäten herrscht auf Grund des bedrückten Daseins noch ein gewisses Verhältnis brüderlicher Liebe. Im dem Maasse aber, wie sie sich der Macht nähern, verblasst auch dort der Geist der Demokratie. Wenn die Grenzlinie überschritten ist, beginnt der ernstliche Verfall, und die proportionale Wahl wird auch dann ohne Kompletierungen leicht

in gewissem Maasse die Kluft zwischen Leitenden und Geleiteten erweitern.

Man muss jedoch glauben, dass der Staat etwas anderes als ein Machtbegriff werden kann, dass die Staatsmacht einmal so organisiert wird, dass sie nicht vorzugsweise das zufällige Werkzeug einer Partei, sondern eine ständige Vorsehung für Alle ist. Es erscheint dann unumgänglich und konsequent, dass ebenso wie die Staatsmacht jetzt ihre Aufmerksamkeit den meisten andern privaten Zusammenschlüssen widmet, sie auch im Interesse der allgemeinen Wohlfahrt ihre Hand über die mächtigsten und gefährlichsten aller solcher Zusammenschlüsse, nämlich die führenden Parteien hält. In einer solchen Oberhoheit darf auch nicht ein Hauch von Beengung politischer Freiheit Platz finden. Sie soll im Gegenteil nur ausgeübt werden um, als Staatsinteresse, das Recht des Individuums auf Idealität zu bewachen, seine persönliche Unantastlichkeit gegenüber der Parteisklaverei mit ihren niederreissenden Taten zu schützen, sowie das von den Naturgesetzen vorgeschrieben Zusammenwirken zwischen Ideepolitik und Tagespolitik aufrecht zu halten.

Eine Verfassung über permanente politische Organisation scheint sonach geeigneterweise enthalten zu müssen, dass eine derartige Organisation, die selbständig, direkt oder indirekt in der Presse, in den Wahlbewegungen, Parlamentsunterhandlungen und ähnlicher politischer Tätigkeit hervortreten will, öffentlich eingetragen werden soll. Begründete Ausnahmen müssen zugegeben werden, wie beispielsweise

gelegentliche Parteibildungen bei Wahlen oder andern Gelegenheiten. Bei der Registrierung soll das Programm der Organisation und ihre Statuten eingereicht werden. Diese letzteren müssen die Bestimmung enthalten, *teils,* dass alle wesentlichen Wahlen innerhalb der Partei, wenn ein Stimmberechtiger es verlangt, nach proportionaler Wahlart laut einer öffentlich festgestellten Wahlmethode verrichtet werden, und *teils,* dass innerhalb der Organisation vollkommene Rede-, Druck- und Versammlungsfreiheit herrschen soll, und dass es besonders keinem benommen sein mag, nach eigener Auffassung, zur Verwirklichung der ausdrücklichen Programmpunkte der Organisation, und allem was damit zusammen hängt, seine Anträge zu stellen. Wenn die Organisation sich diesen Bestimmungen nicht unterwerfen will, sollte ihre politische Tätigkeit verboten werden.

Unsere Zeit hat auch grosses Bedürfnis an einer *Gesetzgebung, die den politischen Führern die faktische Macht nimmt, Wahlkandidaten aufzustellen, und diese Macht in Wirklichkeit in die eigenen Hände der Wähler legt.* Auch darin liegt ein sehr grosses Staatsinteresse. In amerikanischen Staaten, die „petition" eingeführt haben, ist das eine oft erhobene Forderung. Es würde von Interesse sein, Kenntnis von den Vorschriften zu erhalten, die in dieser Hinsicht vorgeschlagen oder angenommen worden sind. Für den Fall, dass, wie es zuweilen geschieht, die Parteistatuten Bestimmungen enthalten, die eine derartige Machtausübung von seiten der Parteiführer begünstigen, dürfen die Statuten einer solchen Partei eben-

sowenig registriert werden. Das muss auch in der vorerwähnten Verfassung über permanente politische Organisationen verordnet werden.

Ueber die Frage, was derartige Verfassungen zweckmässig enthalten sollen, können natürlich getrennte Meinungen geltend gemacht werden. Der oben in Frage gestellte Inhalt ist nur als Diskussionsgegenstand angeführt worden. Sicher ist jedoch, dass eine solche Gesetzgebung keineswegs die Kraft des Auftretens vermindert. Wenn es wahr ist, dass selbständig denkende Menschen wünschenswert sind, würden dadurch die Möglichkeiten einer derartigen Daseinsform innerhalb des Parteilebens wiedergeschaffen. Eine Bewegung wird niemals durch freie und respektierte Nüancen sozialen Bewusstseins geschädigt. Das hält auf die Dauer alle um vieles mehr zusammen als Zwangsvereinigungen mit brutaler geistiger Unterdrückung und es errichtet Verbindungsbrücken zwischen Gedanken und Gefühlen, die nicht ganz vereinigt werden können. Eine solche Verfassung ist nicht zum wenigsten notwendig für solche Organisationen, deren Mitglieder im allgemeinen weniger bemittelt sind. Dort fehlt meistens auf Grund unglücklicher Geschicke der notwendige ökonomische Grundpfeiler für die Selbständigkeit. Die Wahl zwischen einer Aushungerung oder einer Stellung, die einen Lebensunterhalt giebt, wird dort mehr als anderswo zu einer Waffe in der Hand der Macht, um die amtierenden Geister der Bewegung und die Aspiranten von Beförderungsmöglichkeiten zu bezwingen.

Mit dem proportionalen Wahlsystem, auf der gan-

zen Linie durchgeführt, sind den verschiedenen Interessen und Gesichtspunkten sonach die Wege angebahnt, sich in der parlamentarischen Welt Gehör zu verschaffen und zu einem Zusammenwirken zu gelangen. Der Klassenunterschied zwischen Leitern und Geleiteten wird dadurch jedoch nicht aufgehoben. Es sind immer noch die Gesinnung und die temporären Grillen gewisser Personen, nicht die demokratischen Ideale und die menschlichen Forderungen, die die höchste Führung haben.

Eine Forderung der Zeit, die *volkstümliche Regierung zur Wirklichkeit zu machen*, und nicht nur zu einem Schein, liegt auch vor und wird immer stärker. In diesem Verhältnis liegt die Erklärung für die erhobene Forderung, gewisse Fragen der Volksabstimmung zuzuschieben. In Europa steht diese Angelegenheit vielerorts als eine Verfassungsfrage auf der Tagesordnung. Hier und da, wie in der Schweiz, hat die Angelegenheit eine gewisse Verwirklichung erlangt. Aber auch hier ist man bei dem alten Prinzip, vom Willen der Regierungen als höchstes Gesetz, stehen geblieben, und hat die Initiative der Regierungen als Ausgangspunkt genommen. Die Gedanken bewegten sich meistens darum, es zu einem Rechte und in einer oder der andern Frage möglicherweise zu einer Pflicht, der Regierungen zu machen, eine Angelegenheit der Volksabstimmung (Referendum) zu unterstellen. Ein Recht für das Volk selbst unmittelbar Gesetze durch Volksabstimmung (Initiative) anzunehmen, liegt noch ziemlich ausserhalb europäische Vorstellungsweise.

Eine andere Gestaltung haben diese Träume von wirklicher Demokratie in Ansiedlerländern und besonders in denjenigen angenommen, die am wenigsten in die Vorurteile der europäischen Zivilisation einverleiht worden sind. Es ist in den Vereinigten Staaten Nord-Amerikas, und besonders in den westlichen Teilen des Landes, wo auch das weibliche Wahlrecht am meisten durchgedrungen ist, wo die Volksregierung ein ernstliches Problem geworden ist.

Der wichtigste Vorteil, den das Volk erlangt hat, ist das Vorschlagsrecht (Initiative), das dem Volke das Recht einräumt durch eigene Abstimmung Gesetze vorzuschlagen und durchzusetzen. Diese Abstimmung geschieht bei den allgemeinen Wahlen, weshalb die Kosten unbedeutend werden. Die gesetzgebende Staatsmacht (das Parlament) setzt ihrerseits die Arbeit wie gewöhnlich fort.

Sechzig Tage vor der Wahl kommt ein Zirkular, das auf Kosten des Staates gedruckt und an jeden einzelnen Wähler im Staate verteilt wird. Das Zirkular enthält den offiziellen Abdruck der Vorschläge, über welche abgestimmt werden soll, und gleichzeitig Eingaben für und wider die Vorschläge. Jede Organisation, Mitbürgergrupe oder einzelne Person, kann ihre Eingabe in das Zirkular aufgenommen erhalten, indem sie es mit ihrem Namen oder dem Namen der Mitglieder des Vorstandes unterzeichnet, sowie gegen Erstattung der Druckunkosten an den Staat etc.

Die Wähler erhalten also zuverlässige Auskünfte und ausserdem „werden dadurch die Politiker und die Zeitungen gezwungen, sich an die Wahrheit zu

halten". Es ist schwer das Volk irre zu führen oder zu schrecken, wenn es Gelegenheit gibt das richtige Verhältnis zu erfahren. [1])

Inzwischen dürften auch andere Vorschläge der Beachtung wert sein. Hier und da sind Stimmungen zu spüren, die eine solche Ordnung, wie sie oben geschildert wurde, als nur ein Palliativ auf der Sache einer Demokratie betrachten, die den Schwerpunkt auf Wirklichkeiten und Gesinnungen, und nicht auf persönliche und Parteipolitik mit ihren Machtbestrebungen legt. Eine ideelle dänische Vereinigung, genannt *„Den universale Samstyrelse"* (Universale gemeinsame Regierung) die ihr Hauptquartier in Aarhus hat, hebt hervor, dass es der parlamentarischen Regierungsform nicht gelungen ist, die jetzige Weltkatastrophe abzuwehren.

„Den universale Samstyre" hat daher gewisse Grundregeln für „das recht Regieren" (gemeine Leitung) angenommen. Dieselben sind weitläufig, scheinen aber im Kürze auf folgendes Sinn auszulaufen: Jeder Mann oder jede Frau, die auf die gemeinsame Leitung Einfluss wegen gemeinsamer Angelegenheiten ausüben will, die sie berühren, hat das Recht, selbst persönlich an Verhandlungen und Abstimmungen teilzunehmen. Ein jeder hat auch das Recht sich statt dessen einen Stellvertreter unter denjenigen zu wählen, die selbst persönlich an der Leitung dieser Angelegenheiten teilnehmen, sowie einen Suppleanten für diesen. (Freies Wahlrecht).

---

[1]) Isterlutz.

So lange man nicht auf diese Weise teilnimmt kann man verlangen, über die Leitung derselben auf dem Laufenden gehalten zu werden. Bei der Abstimmung kann eine Person nicht nur für sich selbst, sondern auch für alle diejenigen stimmen, die sie als Stellvertreter erwählt haben. Auf diese Weise kann eine Person eine Menge Stimmen erhalten, die jedoch durch das Recht des Auftraggebers, den Auftrag jeder Zeit zurückziehen zu können, sehr schnell verringert werden können.

In Dänemark kommen zwei andere mit „den universale Samstyre" nahe verwandte Bewegungen vor, die jedoch, wie es scheint, einen Mittelweg einschlagen wollen. Die dänische „Folkstyresamfund" (Volkregierungsgesellschaft) befürwortet sonach eine feste Leitung. Die dänische Rechtsdemokratie (eine ähnliche Vereinigung gibt es auch in Schweden) hat sich dafür ausgesprochen, dass freies Wahlrecht mit Referendum, Initiative und Recall kombiniert werden müsse. Innerhalb der „universalen Samstyre" findet man, dass dieses letztere Projekt an „ein rundes Viereck" erinnere und das erstere betrüblich ist weil sie im strikten Gegensatze zu dem Prinzip steht, dass alle Anschauungen gleiches Recht zu gleicher Ausserung haben.

Gegen derartige Entwürfe werden sich sicher viele Einwände erheben. Man muss jedoch zugeben, dass hinter ihnen wirkliche demokratische Idealität liegt und dass sie als eine Opposition gegen den jetzigen schlechten Zustand entstanden sind. Die Anregung ist symptomatisch für beginnende Zeitströmungen. Wenn die Machtregierung so weit ausgeartet ist,

wie es möglich war, wird man sich mit seinen Hoffnungen in die Arme des diametralen Gegensatzes, einer vollkommen durchgeführten Volksregierung werfen. Wann werden wir auch hierin dahingelangen ein Zusammenwirken zwischen dem Idealen und dem Materialistischen in den Menschennatur zu wollen, wann das Richtige in verschiedenen prinzipiellen Richtungen vereinigen suchen?

Beilage A.

Eine derartige politische Erziehung genügt jedoch nicht und sie braucht auch zu ihrem Selbstzwecke etwas mehr als Stütze. Das Problem erweitert sich zu einer Forderung auf *Erziehung des ganzen Volkes zu geistiger Freiheit* Selbstverantwortung, ebensowohl wie im Aufgehen im Materiellen.

Die Staatsgemeinden des Abendlandes bauen sich auf ganzen Heerschaaren von Verfassungen auf, nach denen die Mitbürger sich zu richten haben. Es liegt ihnen ob, verschiedenes zu unterlassen und anderes zu tun. Zur Ueberwachung des Gehorsams sind viele Beamte notwendig und auch das Militär ist ebensoviel für das, was man den innern Feind nennt, vorgesehen. Der Volksunterricht, der gegeben wird, läuft darauf hinaus, etwas sogenannte Allgemeinbildung und dann formelle Kenntnisse fur den Beamtenstand oder technische Kenntnisse fur ein unumgängliches Gewerbe beizubringen.

Was aber gänzlich vernachlässigt wird ist die Kultivierung des Charakters, das Erwecken des Gefühles für Wahrheit und Recht, das Ausbauen der Fähig-

keit der Mitbürger selbst zu denken, sich selbst zu regieren. Macht mit Milde zu vereinigen und überhaupt ihre eigenen Persönlichkeiten zu entwickeln. Ohne geistig freie Persönlichkeiten von Kultur reden zu wollen, und von demokratischen Ordnungen ohne demokratische Menschen zu sprechen, ist ein Widerspruch. Die europaïsche Gesellschaftsordnung ist zu einer einseitigen materiellen Kultur geworden, eine Geldkultur, eine Polizeikultur, eine Autoritätskultur, eine Majoritätskultur, eine Unterdrückerkultur.

Noch auf dem Totenbette versucht das Alte sich Veränderungen zu widersetzen. Die christliche Kirche aus einer Anschauung hervorgegangen, die Revolution gegen eine Gesellschaftsordnung wie die jetzt bestehende predigte, hat schon lange vor der Macht kapituliert. Sie lehrt in den Schulen ihre Dogmen, aber schützt das Bestehende gegen die Verkündigung der christlichen Ethik. Die Universitäten, die eine Wehr des Suchens nach Wahrheit sein sollten, sind zu gefügigen Werkzeugen der Machtobrigkeiten geworden.

Auch wo man die Einsicht hat, dass etwas aus dem Gefüge ist, sieht man den Fehler nur im Oekonomischen oder glaubt, dass die geistige Renaissance etwas ist, was erst nachher kommen kann und muss. Die äusserste Linke, die ja doch die Welt umbilden will, legt die letzte Hand an zur Vollendung des Verfalles, indem sie vor ihm als einem Ausdruck wissenschaftlicher Lehre die Kniee beugt. Die Epigonen des Marxismus scheinen, indem sie die Meinung des Meisters misshandeln, die Welt zwingen zu wollen, sich steuer-

los in die Gewalt des ökonomischen Milieus zu geben, und keinen Willen in die Sehnsucht nach Selbstverantwortung zu legen. Aber in das Irdische kann kein Leben ohne die Wärme der Sonne geschafft werden, es ist ausgeschlossen die Materie umzumodeln, ohne ihr einen Geist einzuflössen. Die Evolutionen geschehen durch einheitliches und gleichzeitig Zusammenwirken zwischen den zwei grossen Kräften die sie leiten. Das ist naturwissenschaftlich. Die Geschichte, und das Leben wie es ist, bezeugen dieses Sachverhältnis mit tausend Stimmen.

Inzwischen fangen dunkle Ahnungen von dem vorerwähnten Abgrund unserer Zivilisation sich als fried lose Schatten in unserm Gesellschaftsleben zu bewegen an. Man kann auch tastende Ansätze zu dem Notwendigen spüren. Man fängt an zu diskutieren, ob nicht die Erziehung des Volkes zur Selbstverantwortung schliesslich auch eine Angelegenheit von Gewicht ist.

Auf einem Kongresse. „The first international moral education congress", der im September 1908 an der Universität in London abgehalten wurde, bewegte sich die Diskussion mehr oder weniger um diesen Gegenstand. Ein anderes Kongress wurde 1912 im Haag abgehalten. Auf beiden Kongressen war Schweden offiziell vertreten. Eine dritte Zusammenkunft sollte in Spanien stattfinden, wurde aber vom Kriege vereitelt.

Die Sache scheint jedoch immer noch als eine Frage behandelt zu werden, die vorzugsweise den Unterricht in den Schulen angeht. Dieses Pro-

gramm hat man auch angefangen in Japan durchzuführen und in gewissem Masse auch in Frankreich, vielleicht auch an andern Orten. Die Sache ist aber auch von Bedeutung für alle Gebiete. Dies scheint sich mit den Auffassungen innerhalb einer Bewegung zu decken, die unter der Benennung Rechtsdemokratie in Dänemark, und auch in Schweden, hervorgetreten ist. Diese Richtung sucht jedoch zunächst den Begriff des Eigentumsrechtes zu vertiefen und ihn in einen Rechtsbegriff zu verwandeln. Neulich ist von dieser Seite ein Buch über „Rechtsmoral im Privatleben und in der Staatsleitung" herausgegeben worden. Die Verfasser sind drei Dänen, ein Arzt Severin Christensen und zwei Pädagogen, Dr. phil. Axel Dam und Rektor C. Lambek. Der Zweck des Buches ist als Grundlage beim Unterricht in Rechtsmoral an Jugendschulen sowie zum Selbststudium zu dienen. Aus dem Inhalte des Buches sei folgendes citiert:

„Eine Unterordnung der Moral unter die Oberhoheit des juridischen Rechtes ist in hohem Grade geeignet die Gebote der Moral zu verunreinigen. Neben Geboten, die ihren Ursprung in der Idee der Rechtfertigkeit haben, findet man nämlich solche, die nur dadurch aufkommen konnten, dass eine herrschende politische Majorität die Macht gehabt hat, ihren, vielleicht von egoistischen Parteiinteressen geleiteten, Willen zum Gesetz im Lande zu erheben. Dies wieder hat zu der recht verbreiteten Auffassung geführt, dass es zur Bestimmung von Recht und Unrecht überhaupt kein anderes Prinzip gibt — als den

Willen des Machthabers. Eine Jugend, die unter solchen sozialen Verhältnissen wie den gegenwärtigen und ohne andere Führung, als der von den politischen Agitatoren gegebenen, heranwächst, läuft kaum irgend welche Gefahr zu einem wirklich rechtdenkenden Volke heranzuwachsen, das zwischen Forderungen der Gerechtigkeit und Forderungen, die sich auf die Macht der Ziffern grunden, zu unterscheiden vermag."

In erster Linie sind es jedenfalls die Vertreter verschiedener Gesellschaftsinteressen, die beeinflusst werden müssen. Kinder und Jugendliche sind wenig empfänglich für Theorien. Was notwendig wäre, ist eine Erziehung durch Vorbild und Lebenswandel. Zunächst muss die Staatsverfassung selbst das Aufkommen geistiger Freiheit für Alle begünstigen, und das Entstehen von Macht für einige wenige mit Unterstützung unfreier Majoritäten verhindern. Wir stehen sonach hier sowohl vor einer Verfassungsfrage, wie vor einer öffentlichen, gänzlich vernachlässigten Erziehungsfrage.

Das Parlament.

Eine bekannte Aeusserung Bismarcks lautet: „Niemals wird mehr gelogen als vor einer Wahl, während eines Krieges und nach einer Jagd." Darin liegt, wenigstens sofern es die Wahlkämpfe bei einer Parlamentswahl angeht, keinerlei Uebertreibung. Die Gruppierungen geschehen nach gewissen Instruktiven oder bewussten Interessen, die in unserer Zeit mit hauptsächlich ökonomischen Zwecken verknüpft sind. Diese

werden zu Parteien organisiert die, jede für sich, um die Macht zu gewinnen, durch ihre Ausgesandten ihre Wähler davon zu überzeugen suchen, dass sie allein den Weg, die Wahrheit und das Leben vertritt. Jedes beseelte Hervortreten ist wesentlich unmöglich gemacht. Die Ansichten und Förderungen werden, allen Moralgesetzen trotzend, aufs äusserste vereinfacht. Eigene Blössen giebt es nicht und eigenes Verdienst nimmt bei Wirbeln der Reklametrommel fabelhafte Gestaltungen an, während die schwachen Punkte des Gegners unter dem Vergrösserungsglase beleuchtet werden und man seine redlichen Absichten verhöhnt oder verschweigt. Alles wird mobilisiert und die Munitionsherstellung ist gewaltig, den darauf kommt es an. Alle lebenden Werte werden unter Feuer genommen und durch diese Beschiessung mit schwerer Artillerie, Sperrfeuer, giftigen Gasen und Stinkbomben vernichtet. Ist eine Partei so gross, dass innerhalb derselben auf Grund der Naturgesetze verschiedene Richtungen entstehen, entflammt derselbe Streit dort in beinahe noch brutalerer Form, denn die Verwandten sind immer am schlimmsten. Wir sinken immer tiefer. Aber schliesslich kommt das Wahlresultat, dass uns endlich eine Weile Ruhe schenkt.

In dieser Atmosphäre von Hass und Geschwätz beginnt sonach die Heranbildung des neuen Volksvertreters für sein wichtiges Amt. Aber der Mensch verträgt viel, ehe er geistig verkommt. Man beobachtet bei den neuen Vertretern, bei ihrem Eintritt in das Parlament, trotz allem, eine gewisse rechtschaffene Zuversicht und frohe Tatkraft. Die meisten, auch

die Vertreter der krassesten Interessen der Zeit, sind noch nicht ganz ohne produktives Gefühl für gemeinsame menschliche Aufgaben, wie sie sich im Alltagsleben dem gewöhnlichen gesunden Verstande zeigen.

Aber dieser Illusionismus ist von kurzer Dauer. Der Neuling begegnet sofort dem Parteimonarchismus mit seiner Hofhaltung, die ihren Charakter und Wirkungen nach auffallende Analogien mit den Vorbildern auf höchsten Höhen aufweisen. Sehr bald drängt sich auch eine andere Bekanntschaft auf, nämlich die Parteiregierung einer militaristischen Organisation einer Handvoll nahezu unabsetzlicher und unverantwortlicher Personen. Für diese sind „die Gemeinen" keine Menschen deren Selbständigkeit und Gleichberechtigung als etwas Heiliges geehrt und gewahrt werden muss, sondern hauptsächlich Figuren oder Karten im Parteispiele. Neben diesen Erscheinungen wird das politische Fahrwasser oft von etlichen persönlichen Kartellen gekreutzt, die hier, ebenso wie die ökonomischen in der grossen Welt, verbindungslos sind und gemeinsam von verschiedenen Parteien aus zur Ausnützung der Möglichkeiten laborieren. Diesem ganzen Wogen begegnen nun von oben herab die Strömungen der grossen Staatsverwaltung mit ihrer formellen technischen Sachkenntnis und ihrer Beherrschung aller Wege des Lebens in sämtliche Zwangsjacken des Verfassungswesens zu pressen. Hinter diesem grossen Wasser dämmert schliesslich die Insel der Glückseligkeit politischer Machtbestrebungen, mit den Ministerstühlen als Endziel alles parlamentarischen Gewinnes.

Unter diesen Verhältnissen dauert es nicht lange bis besonders die Vertreter der Demokratie anfangen sich der Situation gegenüber unsicher zu fühlen. Sie sind wie Waldblumen, die plötzlich in die überdüngten bürokratischen Treibbeete verpflanzt wurden. Die Mehrzahl lässt bald die Köpfe hängen, während der eine oder andere bald acklimatisiert wird und sich in Pracht mit vielen Blumenblättern und verminderter Fruchtbarkeit entwickelt. Opportunismus, Korridorspiel und Ehrgeiz trocknen die Quellen aus und vergiften die Luft. Einschmeichelnde Arme und aufwiegelnde Einflüsterungen umschlingen die wurzellosen Individuen, die sich abgeplattet fühlen. Besonders schwer fühlen das die Vertreter der äussersten Linken, die während der Wahlbewegung oft mit Lust sich am Gesange vom Menschenwerte beteiligt haben, der zurückverlangt wird. Resignation und Unterwerfung erscheint den meisten als der einzige Ausweg, und aus diesem Zustande spriesst schliesslich die Bekehrung hervor. Das Doppelspiel zwischen der Politik auch aussen unter den Massen und der Politik innerhalb der Parlamente hat eine neue Verstärkung der Arbeitskräfte erfahren.

Viele werden sicher glauben, dass vorstehende Darstellung übertrieben ist. Aber in Wirklichkeit ist sie eine leidenschaftslose Schilderung der tatsächlichen Verhältnisse, wie sie sich dem zeigen, der sie erlebt hat. Die allgemeine Meinung darüber ist auch ziemlich abgeschlossen. In der Literatur, besonders in der französischen, kan der Held oder die sympatische Figur eines Stückes von verschiedenen Standesangehörigen

vertreten worden. Selten, wenn überhaupt je, widerfährt dass einem Parlamentsmitgliede. „Le député" wird immer als eine zweifelhafte, kompromittierte Existenz dargestellt. Man möge jedoch deshalb nicht verzweifeln. Alles das ist Schaum auf der Oberfläche. Die Generationen sterben einmal dahin und mit ihnen ihre Verirrungen. Neue Hoffnungen grünen. Unter allem diesen fliesst der warme Strone des Daseins wie vorher in seinen unerschütterlichen Bahnen.

Unter solchen Verhältnissen gilt es nur in der Sache auszuhalten, aber gleichzeitig solche Veränderungen der Formen zu erstreben, dass die persönlichen Friktionen vermindert werden und die Wirklichkeiten schneller zu ihrem Rechte kommen. Zu diesem Zwecke ist das oben vorgeschlagene, als eine Verschanzung gegen die Ausartung des Parteiwesens von grosser Bedeutung auch für die Arbeit innerhalb der Parlamente selbst. Dort ist es, wo die Fäden der Politik zusammenlaufen und die Orders an die Parteien gemacht werden. Dort muss auch innerhalb jeder Partei die geistige Freiheit und das Recht zur Sachpolitik durch Garantien für Äusserungs-, Druck-, Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit wie für proportionale Wahlen gesichert werden.

Zur Verhinderung von Parteimonarchismus und Parteioligarchismus würde es in seinem Maasse auch wohltuend wirken wenn Sitte oder Verfassung das Sammeln jeder höchsten Befugnis in einer Hand oder in den Händen einer Minderheit verhindern könnte. Von Nutzen wäre auch den ständigen Vorsitz gewisser

Personen abzuschaffen um statt dessen derartige Vorzüge unter allen zirkulieren zu lassen.

Die Erfahrung sagt uns ebenfalls, dass ein Verbot für Reichstags-abgeordnete, oder für Personen die es kürzlich gewesen, sich zu Ministern befordern zu lassen, auch zur parlamentarischen Hygiene beitragen dürfte. Das Interesse, sich ganz in die volkstümlichen Fragen zu vertiefen, die gelöst werden müssen, würde dadurch sicherer beibehalten werden. Man würde weniger bei der Behandlung der sachlichen Fragen verwirrt werden, wie das durch Umlegung von Prinzipien und Methoden geschieht, die, wie man meint, das Zurechtlegen fahrbarer Wege zu den Machtmöglichkeiten der Ministerstellen herbeiführen. Aber Einwände können auch dagegen erhoben worden. So kann es ja, wenn auch nicht so häufig, geschehen, dass ein Parlamentsmitglied besonders für einen Ministerposten geeignet ist.

In diesem Zusammenhange stellt sich als naheliegender Wunsch, um nicht zu sagen Notwendigkeit, das Verlangen ein, dass die gemeinsame Auslandspolitik, die bisher durch Regierungskonferenzen erledigt wurde, in Zukunft von den *Volksmeinungen in den verschiedenen Ländern entweder direkt oder durch sämtliche Parlamente kontrolliert wird. Damit sind wir bei der Frage von einem Weltparlament* angelangt. Diese Sache ist lange debattiert und viele Vorschläge zu seiner Organisation sind erhoben worden. Ansätze zu einer solchen Organisation sind allerdings schon gemacht. Die Weltkongresse der Internationale und der allgemeinen Friedensvereine können als Volksreichstage angespro-

chen werden, die auf private Initiative einberufen sind und Volksmacht in der Welt am nächsten vertreten, so gut das sich durch Vertreter machen lässt. Die Weltkonferenzen und die von den Regierungen einberufenen internationalen Beamtenkonferenzen sind, auch sie, eine Art Reichstage für die Weltgemeinden, obgleich sie mehr die internationalen Anschauungen der Herrenmacht vertreten, wenn diese am wohlwollendsten sind. Die von den Regierungen einberufenen Diplomatkonferenzen, und besonders die Kongresse im Haag, können als Ansätze betrachtet worden, die sich einer Weltregierung nähern.

Diese Organisation muss jedoch fest werden. Und, um aller Machtpolitik vorzubeugen, muss auch sie auf sichere volkstümliche Grundlagen gestellt werden. Das Weltparlament muss daher, wie es auch im übrigen zusammengesetzt wird, aus Mitgliedern bestehen, die von den Parlamenten selbst in pleno oder am allerbesten von den Urwählern selbst ausersehen werden. Irgendwelche besondere parlamentarische Ausschüsse, Parteileitungen oder andere Organe dürfen nicht damit betraut werden, als Alleinberechtigte, das Einverständnis zwischen den verschiedenen Parlamenten zu vermitteln. Das hindert jedoch nicht, dass im vorbereitenden Stadium viele verschiedene Arten und Weisen zu Herbeiführung gegenseitiger Aussprache benutzt werden können. Das Leben ist reich an Abwechselung und die Formen müssen sich danach richten.

In diesem Zusammenhange muss eine besondere Aufmerksamkeit *der interparlamentarischen Union*

und deren Unterabteilungen zugewandt werden.

Unter dem Drucke der Verhältnisse hat man immermehr das Gefühl bekommen, dass das Beiseiteschieben des Parlaments in der Auslandspolitik keine haltbare Ordnung ist. Man hat es jedoch bisher vermieden nennenswert konstitutionell mit ihr zu brechen. Deswegen haben Mitglieder der Reichsversammlungen besondere parlamentarische Gruppen gebildet und dieselben dann zu einer interparlamentarischen Union vereinigt. Ein solcher Zusammenschluss hat die praktische Aufgabe, eine internationale Zusammenarbeit dadurch zu erleichtern. Anderseits ist er eine ziemlich willkürliche Organisation, die nicht unter Verantwortung der Vertreterschaft und mit gebührenden Rücksicht auf die Meinung handelt, welche die Wähler vertreten. Einzelne Personen oder Koterien haben dort noch leichter als innerhalb der Parlamente Gelegenheit, die Leitung an sich zu reissen, und eine Alleinherrschaft ohne Rücksicht auf verschiedene Meinungen zu organisieren. Es hat sich auch gezeigt, dass interparlamentarische Zusammenschluss ein gehorsames Werkzeug des Parteibürokratismus wird. Daher ist er auch die vorsichtigste, zwischenstaatliche Friedensorganisation gewesen, die ungern irgend welchen Gedanken für die unumgänglichen, bahnbrechenden Reformen in der weltorganisation Raum gegeben hat.

Dieses Provisorium interparlamentarischen Zusammenwirkens muss selbstverständlich aufhören, sobald das Weltparlament zustande kommt, dass sich am besten unmittelbar auf allgemeiner Wahl und nur

im Notfalle mittelbar auf der Wahl der ordentlichen Parlamente aufbaut.

Es ist jetzt leicht Wünsche zu äussern. Nur ein geringer Teil, wenn überhaupt etwas von allen dem was oben erwähnt wurde, dürfte festgestellt werden, wenn es zum Treffen kommt. Die unaufgeklärten und reaktionären Mächte in der Welt haben noch immer die Macht. Aber die Vertreter des Friedenswillens müssen auf alle Fälle dafür arbeiten.

Die Regierung.

Der Gipfel des parlamentarischen Systemes ist die Regierung. In ihr sammeln sich, wie in einem Brennpunkte die Charakterzüge des Systemes.

Es ist daher symptomatisch wenn beispielsweise in dem Schauspiel Paul Lange und Tora Parsberg des norwegischen Verfassers Björnstjerne Björnsons, in dem das politische Leben gegeisselt wird, die Schlussworte lauten: „Wann wird das Gute einmal das führende werden?" Eine Regierung, die alle Schattenseiten des Parlamentarismus repräsentiert, muss nämlich von rechtswegen zusammengesetzt sein aus einem machtlüsternen Willen oder einer gutmütigen Authorität sowie im übrigen aus ausgeglühten Politikern, jungen Kletterern und knochenharten Beamten. Die Wirklichkeit ist allerdings besser. Aber man kann nicht leugnen, dass die Erscheinungen in Europa während letzter Zeit etwas von diesen paradoxalen Recept zur Bildung eines parlamentarischen Ministeriums wiederspiegeln.

Nichts ist unveränderlich glücklicherweise. Alles fliesst, wie schon im Altertum gesagt wurde. Auch der Parlamentarismus ist, menschlich zu urteilen, der Verwandlung unterworfen. Die Notwendigkeit davon wird zuerst von den Konservativsten unter den Konservativen entdeckt, weil das parlamentarische System als ein Gegenwicht gegen ihre Politik erfunden wurde. Wie natürlich ist, bedenken sie jedoch nicht den Grund der Mängel, sondern befürworten Rückkehr zu ihrer alten Liebe — die Alleinherrschaft und, am liebsten, den erblichen Absolutismus. Dadurch würde man jedoch nur vom Regen in die Traufe kommen. Die Verwandlung muss vorwärts, nicht rückwärts gehen.

Es darf nicht verschwiegen werden, dass die Misslichkeiten ihre tiefste Ursache in der Unzulänglichkeit der menschlichen Begabung und geistigen Bildung und in den fürchterlichen ökonomischen und kulturellen Systemen haben, die sich unablässig aus einem solchen Grunde auftürmen. Man ist beinahe versucht zu behaupten dass der Mensch naturwissenschaftlich betrachtet, dem Gorilla noch zu nahe steht. Aber die Möglichkeiten geistigen Wachstums sind doch in allen Menschen zu finden und machen das Lebende im Individuum aus. Die Aufgabe der Organisationsformen wird es sein die Vorwege zu erleichtern, die brutalsten Hindernisse zu entfernen, die sich über diese Möglichkeiten intellektuellem Lebens gelegt haben und seinen Durchbruch unmöglich machen.

Eins dieser Hindernisse ist, dass der Parlamentarismus, der den Monarchismus verdrängen sollte, den-

selben in seinem ganzen geistigen Leben festhält, wenn auch in andern Formen. Hier treten der Parteimonarchismus, die Oligarchie der Parteileitungen sowie die Suprematie der sogen. Parteikönige hervor; die sich auch alle auf ihre Höhe stützen und von den untertänigen Wolkenbildungen unfreier Majoritäten umnebelt sind. Diese Mächte beherrschen den Parlamentarismus und teilen die Menschen immer mehr in einige Parteiautokraten und viele Parteisklaven ein. Bäumt sich einer dieser letzteren gegen die Obrigkeit auf, wird der Verbrecher bestraft mit geistiger Arkebusierung, Landesverweisung, ökonomischer Aushungerung oder Verlust der Brüderschaft. und anderer mitbürgerlichen Gerechten, je nach Gelegenheit und so weit man zu gehen wagt.

Diese Tendenz ist oben mehr als einmal angedeutet worden, kann aber nicht oft genug hervorgehoben werden. Sie ist ein Kennzeichen auch für eine parlamentarische Regierung. Im Kapitel über das geistige Leben des Parlamentarismus ist in grossen Zügen hervorgehoben worden, wie eine Regierungsbildung zugeht und was sie hinter sich nachlässt. Ihr Facit sind einige Autokraten die das System von dem demokratischen Zusammenhange weggezwungen hat. Sie tronen da oben in der magischen Beleuchtung der Beitzstrahlen, die die andern Parteigötter gegen sie schleudern.

In einem Worte: Während die Regierungsbildung sich den Schein gibt die Vollendung eines demokratischen Systems zu sein, umfasst sie in der Tat eine weitere Schärfung des Monarchismus in Parteiwesen.

Die Ministerstellen müssen auf eine passende Weise nach unten versetzt werden, so dass ihre Inhaber Gelegenheit bekommen die Diener des Volkes zu sein und nicht gezwungen werden als seine Herren zu tronen. Es muss eine Verfassung geschaffen werden, die den sichern Grund zu solchen Moglichkeiten legt.

Das Amt des Ministerpräsidenten, um damit anzufangen, ist in vieler Hinsicht eine wirkliche Gefahr für die Gesellschaft, unerklärlich und unvereinbar mit einer demokratischen Regierungsweise und dazu angetan, die besten Anlagen zu ruinieren. Die Alleinherrschaft bei der Wahl der andern Minister, die herkömmliche Alleinbeherrschung des Kabinettes, und damit der Politik der ganzen Gesellschaft, wobei in vielen Fällen die Möglichkeit einer Korrektur überhaupt nicht und in andern nur nach grossem Spektakel und langen Wiederholungen gegeben ist, das ist das abenteuerliche Wesen des Amtes. Das Amt des Ministerpräsidenten sollte daher aufgeheben und das Ministerium nach schweizerischem Muster, zu einem brüderlichen Kollegium gemacht worden, in dem jedes Mitglied gleiche Befugnisse hat. Der Vorsitz kann entweder in festgestellter Ordnung zirkulieren oder auch in die eigene Wahl des Kollegiums gestellt werden, doch so, dass keiner den Vorsitz langer als gewisse Zeit bekleidet und die Befugnis danach am liebsten den Inhaber tauscht.

Ferner müssen alle Minister durch Abstimmung, am liebsten von dem Volke selbst, solange exklusive Parteiregierungen zu finden sind, von den Parteiangehörigen gewählt worden. Da diesem noch Schwierigkei-

ten entgegen stehen dürften, könnte die Wahl innerhalb eines kleineren Kreises geschehen, der sich doch nicht auf die Mitglieder des Parlamentes beschränken darf. Es muss auch so geordnet werden, dass durch irgend ein proportionale Wahlart verschiedene Meinungsrichtungen vertreten werden.

In der Verfassung muss auch vorgeschrieben werden, dass die Minister vor der Entscheidung wichtiger Fragen in corpore, oder jeder für sich, mit grösseren Versammlungen von Vertretern der Volksmeinung, die verschiedene Richtungen repräsentieren, beraten sollen, sowie auch dass sie durch Reisen im Lande Gelegenheit erhalten in nähere Berührung mit den Ortsbevölkerungen, den Verhältnissen und den Wünschen kommen. Um hierfür Zeit zu gewinnen müssen die Regierungsmitglieder von der Beschäftigung mit Kleinigkeiten befreit werden, die schliesslich von einem tüchtigen, sozial interessierten Beambtenkorps zu erledigen wären.

Um nach höchstem Vorbild über die Minister auch einen äusseren Schimmer, gewisser monarchischer Hoheit zu breiten, werden ihnen nach Gesetz oder Gepflogenheit gewisse hohe Titel beigelegt und hohe Orden verliehen. In Schweden beispielsweise muss sich das Volk besonders tief vor den Staatsminister (Ministerpräsidenten) und dem Minister des Auswärtigen verneigen, weil dieselben, ohne dass irgend eine bekannte Vorfassung es vorschreibt, Excellenz betitelt werden. Alle derartigen Kostümierungen müssen abgeschafft werden. Viele sind vielleicht der Ansicht, das dies Kleinigkeiten sind. Wer aber Gelegenheit

gehabt hat, das alles in der Nähe zu betrachten und weiss wie das System wirkt, der versteht die Bedeutung des Vormarsches einer volkstümlichen Politik, auch insofern es die Abschaffung derartiger Formen angeht.

Die grösste Unbeständigkeit des jetzigen Systemes ist jedoch, dass die Regierung in der Regel eine Parteiregierung und keine Landesregierung sein muss. Sie wird von denselben Instinkten und Methoden beherrscht wie das Parteileben und muss gegen dieselben inneren und äusseren Missverhaltnisse kämpfen, Auch wenn sie von ihrer Stellung gezwungen wird sich zu mässigen und die Dinge allseitiger zu betrachten, darf sie doch selten eine landesväterliche Regierung für alle werden. Die erste Aufgabe der Gegner besteht oft darin, sie zu stürzen um selbst zur Macht zu gelangen. Immer, auch in ihren loyalsten Bestrebungen, wird sie verdächtigt. Selbst betreibt sie in streitigen Realitätsfragen aus eigenem Antriebe krasse Parteipolitik ohne gebührende Rücksicht und lässt sich zu parteitaktischen Massnahmen verleiten, die unverantwortlich sind. Die Rede von einer Landesregierung ist eine Redensart. Eine solche ist sehr selten zu finden.

Die Einsicht dieser Schwierigkeiten hat zuweilen bei wichtigen Angelegenheiten im Leben einer Nation sogenannte Koalitionsregierungen hervorgezwungen. Sicher sind diese oft von grossen Nutzen für die spezielle Aufgabe gewesen die ihnen vorgelegt wurde. In Schweden war es eine solche Regierung, die das Land durch die Brandungen der Unionskrise steuerte. Derartige

Regierungen können auch die Zukunftaufgabe haben zum Nachdenken darüber zu zwingen, in wiefern man nicht zu weilen schon jetzt die Parteien zu einer Arbeit für alle sammeln könnte. Eine Arbeit, die sich nicht wie jetzt in derartigen Fällen auf einem mageren Kompromiss, sondern auf der Natur der Sache selbst und ihrem ethischen Inhalt aufbaut.

Der jetzige Zustand der Parteiregierungen kann nämlich durch nichts anderes als durch eine Politik abgelöst werden, die sich nicht dafür ausgiebt, für eine gewisse Art Menschen da zu sein und auf ihrem Programme als ersten Punkt die Eroberung politischer Macht hat, sondern ganz und gar in *objektiver Realpolitik* aufgehen will, die sich auf dem Bedarf der Menschen aufbaut und auf den logischen Voraussetzungen dass sie allen zu gute kommt. In demselben Maasse, wie ein grösserer Kreis von Menschen sich auf neutralen Boden ausserhalb der jetzigen Parteigegensätze mit ihren einseitigen Gefechtsstellungen sammeln kann, nähert sich eine wichtige Neuschöpfung innerhalb der Politik. Dadurch würde das jetzige Parteiwesen gemässigt, begrenzt und beiseite geschoben werden, je nachdem sich um diese Bewegung eine grosse Sammlung bildet. Das Resultat einer derartigen Realpolitik könnte auf jeden Fall etwas ganzes Vollötiges, könnte zur ganzen fraglichen Sache werden und brauchte nicht nur ein Stück einer Figur auszumachen. Eine derartige Politik wird jetzt von den Machtsbestrebungen ihrerselbst wegen unmöglich gemacht, sowie von der Unwahrheit, den Ungerechtigkeiten, der Unterschätzung des Besten in uns die eine Folge davon ist.

Auf dem andern Wege würde die Macht von selbst kommen, aber nicht so, dass sie uns gleichzeitig demoralisieren würde.

Eine derartige Hoffnung scheint nach dem Weltkrieg einigem Verständnisse und einer beginnenden Arbeit begegnen zu können.

Die Erbliche Regierungsmacht.

Bei Beurteilung des Zustandes und der Wirkungen des Parlamentarismus, kann der Gedanken nicht nur bei den drei Hauptteilen: den Völkern den Parlamenten und den Regierungen, halt machen. Man kann nicht bleiben lassen auch einen vierten Machtfaktor mit in Betracht zu ziehen, der in den meisten Staaten des alten Europas sich in Form einer erblichen Regierungsmacht befindet.

Diese Einrichtung hat im Staatsleben über und neben den übrigen Organisationen eine besondere Befugnis erhalten. Sie benutzt auch gern ihre Machtstellung um eigene Interessen durch sogen. Dynastiepolitik zu verfolgen. Man kann nicht verlangen, dass sie sich mit faktischen Selbstbestimmungsrecht von andren Obrigkeiten unterscheiden soll. Laut Tradition ist sie ausserdem von einem sogen. Hof umgeben, der oft eine grosse Rolle spielt und seine eignen Zwecke verfolgt. In den Verfassungen wird der Hof gewöhnlich gar nicht oder nur beiläufig erwähnt. Dagegen liegt eine Anerkennung seines Daseins und seiner Befugniss in der Zivilliste, die die Parlamente den Monarchen bewilligt und die mit Rücksicht auf die Hofhaltung reichlich bemessen ist.

Was zunächst die Höfe angeht möge zugegeben werden, dass es vergebens, und sogar vermessen wäre, die Hand auf eine Einrichtung zu legen die ein Ausdruck für die geistige Entwicklung und Bedürfnisse eines Volkes ist. Die Höfe sind nicht nur eine Erfindung der Eitelkeit. Ihr Ursprung liegt in Zeiten, wo die sozialen Begriffe des gemeinen Mannes unentwickelt waren, und die Fähigkeit sur Selbstregierung überhaupt nicht oder auf jeden Fall besonders unzuverlässig anzutreffen war. Damit das ganze zusammengehalten werden konnte, brauchte man einen Herrscher, der seine Befugnis auf den Instinkt der Selbstbewahrung des Volkes aufbaute und sein Ansehen durch Traditionen und den Anblick einer blendenden Kostümierung bewahrte.

Man kann sich wirklich fragen, ob die europäischen Völker heute weiter gekommen sind. Die demokratische Anschauungsweise hat offenbar noch nimmer eine lange Lehrzeit vor sich. Etwas Bewustsein ist auf alle Fälle in den tieferen Schichten erwacht. Es ist durchaus sicher, dass die grosse Mehrzahl innerhalb derartiger Staaten eine solche Institution, wie die Hofhaltung, weder anerkennt noch Bedarf daran hat.

Es hätte weniger zu bedeuten wenn man gegen den Hof nichts anderes anführen könnte, als dass er keine Schöpfung unserer Zeit sei, sondern gut und gern abgeschafft werden könnte. Der wichtigste Einwand gegen denselben ist, dass er in seinem Maasse in der Zeit auf eine Weise wirkt, die gegen den Geist derselben und ihre wirklichen Vorteile streitet. Die demokratische Regierungsweise hat keinerlei Nutzen, wohl aber

oft den grössten Schaden von der politischen Arbeit die meistens in der Hofpartei betrieben wird und ganz besonders sich mit auswärtigen Angelegenheiten, neben dem verfassungsgemässen Staatsmächten beschäftigt.

Es versteht sich also von selbst, dass, wenn die parlamentarische Kontrolle frei in der Richtung wirken soll, Ruhe über die europäischen Unruhe zu erreichen, ausser vielem andern auch die europäischen Höfe aufhören müssen zu existieren. Eine Konsequenz dieser Auffassung ist dass *die Volksvertretungen keinerlei Mittel fur Beibehaltung dieser Institution bewilligen sollten.*

Diese Angelegenheit lenkt jedoch die Aufmerksamkeit auf den Machtfaktor, für den die Höfe geschaffen sind, nämlich auf *die monarchische Institution selbst.* Es ist eine eingewurzelte Auffassung, dass eine Verfassungsrevision, die den Gedanken der Jetzzeit aufnehmen kann, sich nur mit den Grundslagen der Parlamente zu beschäftigen hat. Auch die demokratische Politik wird im höchsten Grade von diesem Vorstellungsweise beherrscht.

Wenn wir uns jedoch einmal von den einschläfernden Einflüssen der Tagespolitik losreissen und etwas näher über die Erfahrungen und die Natur der Sache nachdenken, wird sich hinter dem weichenden Nebelschleier bald eine andere Feste auftürmen, die, auf ihre Weise ebenso drohend, gerade in unser lebenden Jetztzeit den Weg für die Befreiung der Menschen verschliesst. Es ist dass die erbliche Regierungsmacht mit der unrichtigen Ursprungsbezeichnung: von Gottes Gnaden, die streng und unnahbar von ihren hun-

dertjährigen Wolkenhöhen auf uns herabschaut.

Es ist, wie gesagt, in dem alten fürstengekrönten Europa beinahe ein politisches Sakrament geworden, dass eine augenscheinlich so ehrwürdige Institution, ungeachtet der allgemeinen Zweifel an derselben in aller Heimlichkeit, nicht auf irgend welche Weise unter gewöhnlichen friedlichen Verhältnissen von profanen Händen berührt werden darf. Nur allein dem gewaltsamen Revolution oder dem Kriege ist es vorbehalten Trone zu stürzen.

Es ist verständlich, wie eine solche Meinung unter der Zaubermacht geschichtlicher Ahnen und Erzählungen entstehen konnte. Aber man sieht leicht ihre offenbaren Irrtümer ein. Das ziel der gesellschaftlichen Arbeit muss ja die Verwirklichung der Wahrheit sein. Es kann nicht richtig sein, dass dies, wie verschiedene Verfassungen veraussetzen, am besten dadurch geschieht, dass das entscheidende, erlösende Wort jemand gegeben wird, der das Recht erbt, es ohne Rücksicht auf persönliche Neigungen auszusprechen. Man kann wohl auch nicht die Auffassung dieser Verfassungen teilen, dass dieser Erste im Reiche eine besonders hohe Kompetenz für die erwähnte Aufgabe dadurch erhält, dass er von zarter Kindheit an verfassungsgemäss von Hof, Kriecherei, Ordenswesen, Uniformen und Militarismus umgeben wird. Man muss zur Einsicht gelangen, dass Verwirklichung der Wahrheit auf die Dauer nicht durch eine solche Staatsform, sondern nur durch etwas gewonnen werden kann, das versucht, sich der Vernunft mehr zu nähern. Die blosse Aufgabe für ein ganzes Volk zu solchen Sachen aufzusehen und

daran zu glauben, sowie seine besten kräfte einzusetzen derartige Gedanken als äusserste organisatorische Leitsterne des Volkes zu schützen und aufrecht zu erhalten, kann in ihrem Maasse nicht anders als niederschlagend auf seinen gesunden Verstand und auf die Fähigkeit zu guten Taten wirken.

Dazu kommt noch, dass in den Verfassungen und offiziellen Formularen diese Institution als eine Schöpfung von Gottes Gnaden angesprochen wird, obgleich sie nur ein dürftiges Menschenwerk ist. Es erscheint schon als eine Lästerung, dass die Voraussehung nicht vermag eine bessere Schöpfung zuwege zu bringen. Die Entstehung liegt jedoch in sehr alten und guten Zeiten, wo die Begründer einer Macht, selbst sicher in gutem, instinktiv versuchten, dieselbe zu verstärken und die Kritik dadurch zu hindern, dass die eine unaufgeklärte Allgemeinheit in die Vorstellungen übernatürlicher Entstehung einwiegten, an der es Sterblichen nicht zukam auf irgend Weise sich zu vergreifen. Es ist wenig schmeichelhalt für die europäischen Völker, dass sie sich noch immer in derartigen Aberglauben einwiegen lassen. Bei einer solchen Erziehung kann es nicht umgangen werden, dass, wie die Erfahrung auch täglich zeigt, ein Schleier über die Vorstellungsweise gebreitet und ein mächtiges Hindernis erhoben wird für das Wichtigste von allem, nämlich der Fähigkeit eines jeden, selbst zu denken. Auch der Monarch wird unter dem Eindrucke dieser Legende in der Verfassung veranlasst, häufig das höchste wesen als Bürgen für seine personliche Auffassung und Handlungen anzurufen. Derartige dunkle Punkte sind nicht dazu an-

getan, die Aufklärung der offiziellen Autoritäten oder die geistige Kraft eines Volkes zu erhöhen, das zu ihnen aufschaut.

Einen ausserordentlich störenden Einfluss übt die erbliche Regierungsmacht auf die soziale Kompetenz des höheren Beamtentums aus. Die obenerwähnten Einflüsse führen zu Kriecherei und Unselbständigkeit, sowie zu einem ununterbrochenen, untertänigen Wachtdienst um die öffentlichen Dekorationen. Auf diese Weise werden die höheren Beamtenkategorien von der Erde hinauf auf goldenen Wolken gehoben und verlieren noch mehr die Fühlung mit dem Volke. Die Kluft, die die soziale Stelling schon zieht, wird unerhört erweitert und auch das Zusammenwirken mit dem Volke und das Aufgehen in seinen Wirklichkeiten unmöglich, und gerade dieses Zusammenwirken und dieses Aufgehen sind ja die ersten Voraussetzungen für eine Amtsausübung mit dem Volke und für dasselbe.

Eine vorherrschende Schattenseite ist der intime Zusammenhang der Institution mit dem Kriege, auch dieses eine Spiegelung des Verflossenen, wo die Könige in erster Linie Kriegsherren waren. Während die Präsidenten der Republiken ganz selbstverständlich in erster Linie die zivile Gesellschaft repräsentieren, sind in der Regel die Monarchen und die männlichen Mitglieder ihrer Familien laut Gepflogenheit die ersten Beschützer und Ausüber des Militärgewerbes. Sonach in den Schoss der höchsten Machtbefügnisse gehoben, muss das Militärwesen in vieler Hinsicht verleitet werden, übermütige Gebärden anzunehmen und hartnäckig den anspruchloseren Platz in der Gesellschafts-

ordnung abzuweisen, der ihm mit Recht zukommt. Das Herabschauen auf die Friedensbewegungen, die Begeisterung für die Waffen, mit einem Worte, der ganze abenteuerliche und kriegerische Geist, geht vornehmlichst von den mächtigen monarchischen Einflüssen innerhalb Europas aus. Es ist von ausserordentlicher Bedeuting, das gerade jetzt zu beachten. Die beständigen europäischen Kriege haben zum allergrössten Teile ihre Entstehung in der Organisation des Regierungssysteme auf alten, monarchischem Grunde.

Vom menschlichen Gesichtspunkte aus gesehen darf ferner nicht vergessen werden, dass den Monarchen in der Tat eine unmögliche Aufgabe auferlegt wird, auch wenn der Zufall es so fügt, dass er von Geburt, und trotz der Ueppigkeit in der Erziehung, im Wesentlichen sich des Besitzes hervorragender Eigenschaften erfreut. Besonders das Verlangen über den Parteien zu stehen geht über das Menschliche hinaus, und ist sonach auch auf Unwahrheit errichtet. Man kann vom Monarchen, ebenso wenig wie von anderen Menschen verlangen, dass er in seiner Auffassung keinen Eindruck von den Umgebungen empfangen soll, in der er erwachsen ist und dass er unempfänglich für die Gesichtspunkte derjenigen Klassen sein solle, die ihn beständig als einen der ihren anrufen. Die Monarchie muss im wesentlichen ganz einfach eine rechtsseitige Parteiinstitution werden. Dass der Monarch auch derartigen Ansichten deutlichen Ausdruck giebt, kann kaum getadelt werden. Eine Verfassung, die von einem Menschen die Erheuchelung anderer Meinungen verlangt, als die er seiner Ueberzeugung nach hegt, hat

das Urteil über sich selbst gesprochen. Dass der Inhaber des höchsten Amtes im Staate sonach auf Grund der Art, in der die Verfassung organisiert worden ist, in der Regel einer gewissen Partei zugehört sowie direkt oder indirekt in deren Interesse wirkt, muss als ein besonders schweres Missverhältnis bezeichnet werden. Es ist das nicht nur an and für sich eine Ungerechtigkeit in der Verfassung, es trägt auch dazu bei, die Gegensätze zu schärfen und zu erhalten, den Fortschritt zu verzögern und die Situation zu verwirren.

Da die Institution, wie wir gefunden haben, nicht auf der Vernunft errichtet ist, sondern mit ihrem recht gebrechlichen Gedankeninhalt durch Autoritätsglauben aufrecht erhalten werden muss, ergibt sich als natürliche Konsequenz, dass ihr Inhaber auch vor jeder Vorantwortung für sein Tun und Lassen geschützt ist. Diese ganz verfassungsgemässe Autorität ohne jedes innere Verdienst, und die Unantastbarkeit im grossen ganzen, die über der Person des Monarchen liegt, verfehlt nicht ihre Wirkung auszuüben, indem sie grosse Schichten der Bevölkerung in blinder Anbetung erhält und die in ihrem Maasse daran hindert, selbst zu denken.

Alle diese Missverhältnisse haben jedoch mit Notwendigkeit auf die Auffassungen von der monarchischen Institution einwirken müssen. *Die konstitutionelle Monarchie* ist ein Resultat dieser Einsicht. Gladstone hat diese Einrichtung „eine politische Entdeckung" genannt. Wir bilden uns jedoch ein, dass ein Werk das Produkt unseres Genies ist, obgleich es in der Tat sich als das Werk einer zufälligen Notwendigkeit erweist,

die durch unsern Mangel an Begabung bedingt ist. Die konstitutionelle Monarchie ist nichts anderes als ein Kompromiss in den Verfassungen. Man fand das absolute Königtum unmoglich. Aber die allgemeine Meinung war nicht reif dazu auch die Person des Königs verschwinden zu lassen. Da wurde denn die Frage so gelöst, dass man die Macht des Königs wegnahm, und den König behielt.

Die konstitutionelle Monarchie hat ganz gewiss bedeutend die Gefahren der monarchischen Regierungsform vermindert, aber dieselbe behält auf alle Fälle in grosser Ausdehnung die oben angedeuteten unglücklichen Folgen einer solchen Ordnung bei.

Dazu kommt, dass diese konstitutionelle Monarchie eine Situation schafft, die für die Monarchen als Menschen noch unhaltbarer ist.

Die Verfassung will den König zu eine Nickpuppe machen, während sie gleichzeitig einen Schein des Gegensatzes erreichen will. Man darf sich also nicht darüber wundern, dass ein konstitutioneller Monarch mit etwas eigenem Willen in seiner Phantasie nach Vorwänden und Gelegenheiten sucht, um mit irgend einer selbständigen Aufgabe hervorzutreten. Auch in dieser Hinsicht ist die Verfassung misslungen und provoziert selbst den Regenten leicht, die ihm zukommenden Grenzlinien zu überschreiten.

Das oben angeführte enthält selbstverständlich durchaus keinen Tadel gegen die Monarchen und ihre Familienmitglieder als Mitbürger. Sie vollziehen nach bester Ueberzeugung die Daseinsart und die Aufgaben, die die Verfassung ihnen auferlegt. Die un-

nützlichen Wirkungen die die Institution herbeiführt, sind wesentlich eine Schöpfung der Verfassung, und solange die europäischen Völker bestrebt sind, diese Verfassung aufrecht zu erhalten, liegt die Schuld bei diesen Völkern selbst und nicht bei jemand andern.

Eine Aufhebung des monarchischen Regierungssystemes erscheint sonach unabweislich, wenn eine Verfassung geschaffen werden soll, die eine Demokratie der Gesinnung und folglich auch einen dauernden Friedenszustand herbeiführt. Wo derartige Regierungssysteme beibehalten worden ist jedoch, wie auch aus oben Gesagten hervorgeht, der parlamentarische Einfluss aud die Regierungsangelegenheiten, und besonders auf die der auswärtigen Politik, eine noch grössere Notwendigkeit als in republikanischen Ländern.

Ehe wir das Kapitel von der Monarchie verlassen, sei daran erinnert, dass dasselbe mehrere Nebeninstitutionen geschaffen hat, die auch im Gesellschaftsleben vegetieren. Ausser dem Hofe trifft man hier den erblichen Adel in allen seinen Graden. Hierher gehören auch das Ordenswesen und die zivilen Paradeuniformen.

Alle diese Phantome vergangener Zeiten führen jedoch ein kräftiges Dasein als beisteurende Ursachen der allgemeinen Desorganisation. Es ist hohe Zeit, dass sie der Geschichte überwiesen werden und Platz für lebenskräftigere Realitäten geben. Auch in diesem Falle hat die Schweiz einen Weg gezeigt. Ihre Verfassung enthält Vorbot gegen Adelschaft und Ordenswesen, wie auch Paradeuniformen dort unbekannt sind.

Die demokratische Entwicklung kann dort, ungestört von derartigen Antiquitäten, ihren Lauf nehmen.

Die Beamten.

Zu den politischen Diskussionsprogrammen wird oft ein Machtsfaktor vermisst, der einen unerhörten Einfluss auf die Geschicke ausübt und die Bahnen der parlamentarischen Himmelskörper bald kreuzt und bald mit ihnen zusammen läuft. Das sind die Beamten der Gesellschaft. Prinzipiell sollen laut dem System die Beamten oder Staatsdiener, wie sie auch genannt werden, die treuen Ratgeber und Werkzeuge der Regierungen, der Parlamente und der Völker sein. In Wirklichkeit aber lebt diese Staatsmacht ihr eigenes freies Leben. Und so gross ist ihr Einfluss, dass man beinahe sagen kann, dass das, was die Bürokratie nicht will selten zu wahrer Wirklichkeit wird, was die andern Staatsmächte auch beschliessen mögen.

Das Beamtentum ist sonach ein integrierender Teil des parlamentarischen Systemes. Es ist dabei nichts dagegen einzuwenden, dass die Beamten selbstständig sein und Einfluss besitzen sollen. Warauf es ankommt ist auch hier die Gesinnung und die Tat.

Es muss da zunächst konstatiert werden, dass bei dem herrschenden primitiven parlamentarischen Systeme der *Monarchismus* in seiner anti-demokratischen Form, zuweilen zur Oligarchie erweitert, auch innerhalb dieser Staatsmacht als das führende Prinzip hervortritt. Die sog. höheren Beamten sind überall die Tonangebenden und Befehlenden, und dieser

Einfluss ist so organisiert, dass die Formen gern über den Inhalt, die Lehre über das Menschliche und die Macht über das Recht triumphiert.

Dieser Zustand hat auf diesem Gebiete eine besondere bedenkliche Seite. Die technische Ausbildung kostet Geld und dadurch werden auch die höheren Aemter zu einem privilegierten Eigentum der besitzenden Klassen. Auch die Unbemittelten, die sich durch eigene Energie oder Unterstützung von andrer Seite an den Universitäten durchschlagen können, fühlen sich bald als eines mit dem oberen Milieu, mit dem sie im Begriff stehen sich einzuverleiben. Die Folge davon ist, dass die hochkonservativen Parteirichtungen dazu gelangen, die führenden Aemter innerhalb aller Verwaltungsgebiete wesentlich zu beherrschen. Die Angehörigen der Linken müssen dazu beitragen den Funktionarismus zu entlohnen und ihm zu gehorchen. Aber obgleich sie gewöhnlich die Mehrzahl innerhalb der Bevölkerung vertreten, finden ihre Auffassungen von der Gesellschaft keine Unterstützung bei demselben. Sie begegnen dort im glücklichsten Fall Indifferenten, im gewöhnlichen Falle Gegnern oder Feinden. Proportionale Parlamentswahlen haben also nicht viel zu bedeuten, wenn die Bürokratie im Interesse einer einzigen Partei fortwährend eine Staatsmacht ausübt, die ebenso gross oder noch weitgreifender ist als die des Parlamentes.

Die Regierung hat allerdings Macht über die Ernennungen. Aber diese Befugnis wird nicht genügend zur Demokratisierung des Beamtenstandes angewand. Im allgemeinen sind, woran schon erinnert wurde,

die Regierungen selbst ziemlich ohne Idealität oder auch furchtsam, und, auch wenn der gute Wille da ist, hat man oft keine Wahl. Die Zahl der Personen mit hervorragenden technischen Kenntnissen ist begrenzt. Papierverdienste verbleiben trotz allem ein Ausgangspunkt für die Beförderungen. In vielen höheren Aemtern, besonders im Richterstande, komplettieren sie sich ausserdem laut hergebrachter Sitte tatsächlich selbst. Für irgendwelche Rücksicht auf die geistigen Neigungen ist dabei wenig Platz. Eine gefühllose reaktionäre Denkungsweise wird selten als unpassende Eigenschaft angesehen, sondern eher als ein sicheres Verdienst zu höherer Beförderung. Formeller Scharfsinn auf Kosten des Inhalts wird auch geschätzt. Eine Denkungsart wieder, die nach Fähigkeit zunächst den menschlichen Bedarf der grossen Allgemeinheit beherzigen will, kann innerhalb der Aemter und deren Beförderungswesen nur auf wenig Ermunterung zählen.

In Staaten mit dynastischer Regierungsart verschärfen sich diese Missverhältnisse. Der monarchische Geist innerhalb des Standes wird vom Throne gestützt und ermuntert. Die Kluft zwischen Volksleben und der Macht der Bürokratie wird dort unerhört erweitert.

In dieser Sammlung der Bürokratie um eine einzige Parteirichtung giebt es jedoch ein Gegengewicht, eine Gunst über die parlamentarische Macht, die doch gewöhnlich mehrere Anschauungen vertritt. Die offenbare Eigenschaft des Amtes, für Alle und nicht nur für eine Partei da zu sein kann trotz alledem nicht

bleiben lassen ein Ansporn zur Mässigung und Universalität zu sein. Achtenswerte Versuche in dieser Richtung kommen daher oft, ja beinahe in der Regel vor, obgleich die Selbstüberwindung nichts anderes vermag als kleinere Aufgaben zu bewältigen. Sie strandet vor umfassenderen Wirklichkeitsfragen, die wichtige politisch unterschiedliche Prinzipien angehen und sie pflegt ganz verloren zu gehen bei einer Amtsausübung, die in hitzigen politischen Tagesfragen entscheiden soll. In derartigen Fällen steht der Beamte auch im Amte in erster Linie als Wächter seiner Partei, wenn auch nur instinktiv und unbewusst.

Zur Demokratisierung des Beamtesstandes gehört auch die Einsicht darin, dass es der ganze Stand und nicht nur die Höchstgestellten sind, die die Summe von Verständnis, Erfahrung und technischer Einsicht repräsentieren sollen, die in den Dienst der Allgemeinheit gestellt werden muss. Die Unterbeamter stehen den Verhältnissen des Lebens am nächsten und kennen sie am besten. Unter jetzigen Verhältnissen aber müssen sie auf Kommando und nach Schemata handeln, ihre Beförderung ist viel vom Gehorsam und Wohlverhalten abhängig, man meint, es kommt ihnen nicht zu Reformgedanken zu äussern, und wenn sie es dennoch tun, werden sie als Stänker betrachtet. Das Problem besteht darin, das Interesse und das Verantwortungsgefühl aller zu wecken und die Kenntnisse eines Jeden wahrzunehmen, ohne das Zusammenwirken und die notwendige Disciplin aufs Spiel zu setzen. In den Instruktionen der Funktionäre muss es daher auch als Recht und Pflicht eines Jeden,

auch der Untersten, verordnet werden, dass sie bei ihren Vorgesetzten oder direkt bei der Regierung beobachtete Mängel der Verfassungen und ihre Erfahrungen wegen der Wünsche innerhalb ihres Tätigkeitsgebietes anmelden, auf dem sie tätig sind. Darin einbegriffen müssen auch Erfahrungen wegen mangelnder Uebereinstimmung in dem notwendigen Zusammenwirken zwischen verschiedenen Verwaltungsgebieten sein. Diese Hinweise müssen rein sachlich und den Beamten muss es verboten sein in den erwähnten Darlegungen sich als Angeber oder auf sonstige unbehörige Weise in die Amtsgeschäfte ihrer Kollegen zu mischen, es sei denn, das dies sich als unumgänglich notwendig erweist.

Zu wiederholten Malen habe ich in der zweiten Kammer des schwedischen Reichstages die oben erwähnten Wünsche wegen der Ausbildung der Beamten und der Selbstständigkeit der Unterbeamten teilweise oder ganz vorgebracht. Das letzte Mal im Jahre 1914, wurde eine solche Darlegung in beiden Punkten im grossen ganzen von dem Ausschusse befürwortet, der sie behandelte. Die Mitglieder des Ausschusses, der aus allen Parteien zugehörigen jüngeren Abgeordneten bestand (Konservativen, Liberalen und Sozialdemokraten) stimmten ihr einstimmig zu. In der zweiten Kammer traten jedoch die höchsten Leiter aller dieser Parteien gegen den Antragssteller und den Ausschuss auf. Und die Sache wurde daher selbstverständlich von der Kammer abgelehnt. Diese Episode ist von besonderem Interesse, denn sie beleuchtet das Wesen des jetzigen Parlamentarismus.

Ein Ausweg um etwas mit dem jetzigen Systeme zu brechen besteht darin, *die Aemter*, wo es so geschehen kann, *durch allgemeine Wahlen zu ersetzen.* Auch dieses Verfahren hat seine Schattenseiten, aber verschiedene Garantieen können geschaffen werden. Jedenfalls wird eine solche Wahl, im grossen gesehen, niemals schlechter, wohl aber oft besser ausfallen als die Ernennungen durch die Regierung. Den Beamten muss auch Gelegenheit gegeben werden sich durch Reisen, ohne Führung der wirtschaftlich Mächtigen, innerhalb ihrer Amtsgebiete von den Lebensverhältnissen und den Wünschen der Bevölkerung zu unterrichten.

Als ein Mittel, das in seinem Maasse die Demokratisierung des Beamtenstandes fördern kann mögen zwei in der schwedischen Verfassung enthaltene Verordnungen erwähnt werden, nämlich die Publizität behördlicher Akten und die Institution des Justitieombudsmans.

Da der bürokratische Geist eine besondere Verschanzung in der Geheimhaltung hat, müssen die Möglichkeiten dazu beschnitten werden. Eine für Schweden eigentümliche Verfassung in dieser Hinsicht sollte in die Konstutitionen aller Länder aufgenommen werden. Ein schwedisches Grundgesetz, das „tryckfrihetsforordningen" (Druckfreiheitsverordnung) genannt wird, gestattet jedem *die Einsicht in offentliche Handlungen.* Alle Aktenstücke, Protokolle und Beschlüsse, welches Namens und welcher Art sie auch sein mögen, sind jedem schwedischen Mitbürger zugänglich. Ein jeder hat das Recht, derartige Dokumente

bei allen Aemtern und Ausschüssen einzusehen. Wenn es verlangt wird, muss das betreffende Amt sofort und ohne Zeitverlust gegen Gebühren Abschriften derartiger Dokumente herausgeben, bei Androhung von Strafe für Amtsversehen. Ausnahmen gibt es nur für Staatsratsprotokolle und verschiedene diplomatische Handlungen, die fünfzig Jahre geheimgehalten werden sollen, wenn die Regierung, soweit es die ersteren angeht, nicht beschliesst, etwas darüber zu veröffentlichen. In letzter Zeit sind auch sogenannte militärische Geheimnisse in immer grösserem Umfange mit Geheimhaltung umgürtet worden. Es sind nur Aktenstücke die die Tätigkeit des Staates betreffen, für welche diese Verordnung gilt. Sie umfasst sonach nicht kommunale Handlungen. Es ist jedoch in Frage gestellt, diese grundgesetzlichen Verordnungen auch auf das kommunale Leben auszudehnen. Im Reichstage sind mehrmals Anträge gestellt worden, die Ausnahmebestimmungen für Staatsratsprotokolle und diplomatische Aktenstücke, sowie für militärische Geheimnisse abzuschaffen. Diese Bemühungen haben bisher keinen Erfolg gehabt.

Die erwähnte Verfassung ist in Schweden von grossem Nutzen für das öffentliche Leben gewesen und hat auch in gewissem Maasse eine Schutzwehr gegen die Forderung der Bürokratie auf Geheimhaltung gebildet. Eine andere schwedische Institution, die in gleicher Richtung gewirkt hat und auch empfohlen werden kann, ist das Amt des *„Justitieombudsmans"* (Justizsachwalter). Der schwedische Reichstag hat nämlich, laut seiner Konstitution, das

Recht, einen Justizsachwalter nebst einen Stellvertreter zu wählen. Dieser hat die Obliegenheit in seiner Eigenschaft als Vertreter des Reichstages darüber zu wachen, dass Gesetze und Verfassungen von den Richtern und übrigen Beamten genau gehandhabt werden, und dieselben unter Anklage zu stellen falls sie sich in ihren Aemtern irgend welche Vergehen und Versäumnisse zuschulden kommen lassen. Der Justizsachwalter wird von einer Delegation auf je ein Jahr gewählt, die sich aus Parlamentsmitgliedern, die in gleicher Anzahl aus beiden Kammern ausersehen werden, zusammensetzt. Der Reichstag fertigt besondere Instruktionen für den Justizsachwalter aus, die u. a. enthalten, dass er besonders solche Vergehen unter Anklage zu stellen hat, die ihre Ursache in Eigennutz, Ungerechtigkeit, Parteilichkeit oder grober Nachlässigkeit haben, oder sonst allgemeine Unsicherheit für die Rechte der Mitbürger schaffen. Der Sachwalter soll jedem Reichstage Bericht über seine Verwaltung erstatten, wobei er auch den Zustand der Gesetsverwaltung im Reiche erörtern, Anmerkungen zu den Mängeln der Gesetze und Verfassungen erheben und Vorschläge zu ihrer Verbesserung machen soll. Der Bericht wird vom Gesetzausschusse des Reichstags geprüft und hat dem Reichstage Beschluss anlässlich der Darstellungen des Justizsachwalters oder darüber vorzuschlagen, was der Ausschuss gegen die Verwaltung desselben in speziellen Fragen oder im allgemeinen einzuwenden hat. Auf diese Weise kann auch das Verhalten von Beamten in besonderen Fällen, worüber beim Justizsachwalter Klage erhoben

wurde, in die Debatte gezogen werden und zu einer Aeusserung von Billigung oder Misbilligung im Reichstage führen.

Hinter dieser Institution verbirgt sich ein grosser Gedanke. Die Erfahrung hat auch gezeigt, dass das Amt seine Bedeutung hat als Drohung gegen flagrante Uebertretungen der Beamtenpflicht, und als ein Ausweg für jeden, Rechtshülfe gegen derartige Uebertretungen zu erhalten. Wenn es sich jedoch um einen allgemein gehuldigten bürokratischen Geist, und eine Parteinahme in der Amtsausübung zugunsten persönlicher politischer Ansichten und Sympathien handelt, ist das Eingreifen dieses Amtes im glücklichsten Falle bannenhaft gewesen, meistens trat es dann ziemlich matt und ohnmächtig hervor und blieb oft ganz aus. Dies gilt besonders von Einschreiten gegen Amtsmassnahmen, die eine allgemeine Unsicherheit für mitbürgerliche Rechte herbeiführen.

Den Anlass hierzu bietet meiner Auffassung nach die heikle Stellung dieses Vertrauensmannes. Seine Wahl gilt nur für das laufende Jahr und die Wähler repräsentieren verschiedene Auffassungen gerade innerhalb der Gebiete in welchen das Amt seine Tätigkeit ausüben soll. Die Majorität der ersten Kammer ist, zufolge der Konstitution dieser Kammer, wesentlich eine Vertretung bürokratischer und plutokratischer Interessen. Wenn das Amt mit Kraft seine Aufgabe als Wächter der volkstümlichen Anschauungsweisen und der mitbürgerlichen Rechte ausübt, kann der Sachwalter jedes Jahr einem halben Mistrauensvotum ausgesetzt oder durch einen Zufall abgesetzt

werden. Ein solcher Zustand bietet ja keine Grundlage, die Selbständigkeit und Festigkeit zu tragen und möglich zu machen, die das Amt vor allen Dingen von seinem Inhaber verlangt.

Aber auch von andrer Seite wird das Amt gerade von denjenigen bedroht und bemeistert, die unter seiner Aufsicht stehen sollten. Es sind letzten Endes die Gerichte, die durch ihre Urteile über die Auffassung des Justizsachwalters zu Rechte sitzen. Auch die Richter sind Beamte, die in der Schule der Bürokratie erzogen wurden. Sie können sich in ihrer Amtsausübung nicht ganz von bürokratischer Denkungsart und noch weniger von politischen Leidenschaften freimachen. Daraus folgt, dass der Justizsachwalter, um nicht das Ansehen des Amtes, wie es genannt wird, aufs Spiel zu setzen, sich gezwungen sieht, darüber nachzudenken, nicht soviel wie er selbst die Sache sieht, sondern wie er glaubt, dass sie möglicherweise von den Gerichten gesehen wird, in Uebereinstimmung mit der Anschauungsweise, die in Beamtenkreisen vorherrschend ist. Er meint, dass er sich der Eventualität nicht zu sehr aussetzen darf, seine Anklage von den Gerichten gemissbilligt zu sehen. Der Justizsachwalter selbst wird beinahe immer aus den Beamtenkreisen gewählt, und es ist daher ganz unumgänglich, dass er in sein neues Amt Auffassungen aus den Kreisen seiner vorhergehenden Tätigkeit mitführt.

Diese Mängel verdammen jedoch keineswegs das Amt als solches. Sie sollten nur wenn möglich entfernt werden, um das Amt effektiver zu machen.

Die Presse.

Man pflegt die Presse die dritte Staatsmacht zu nennen. Die Reihenfolge ist gleichgültig. Sicher ist, dass sie eine der fünf Staatsmächte und, in gewisser Hinsicht, ohne alle Frage die mächtigste ist. Sie macht ein Hauptglied im parlamentarischen Systeme aus.

Die Bedeutung der Presse besteht nicht nur darin, dass sie in einer gehetzten Zeit die mehr neutrale Aufgabe erfüllt der grossen Allgemeinheit die Tagesneuigkeiten über Alles und Alle zu vermitteln. Was dies anbelangt ist ihr Nutzen unbestreitbar. Aber die Presse beherrscht ausserdem souverän die politische Aufklärungsarbeit. Im grossen Ganzen holt die Allgemeinheit ihre politische Auffassung und soziale Ethik aus der Zeitung, die sie liest. Die eigenen Interessen und der gesunde Verstand wetteifern allerdings mit der Zeitung im Einflusse über ihre Leser. Aber der tägliche Druck der Zeitung geht doch im gewöhnlichen Falle mit dem Siege über alle Majoritätsmenschen ab.

Diese Macht der Presse hat ihr auch eine besonders praktisch-politische Aufgabe von überwältigender Bedeutung zugewiesen. Das parlamentarische System hat der Demokratie bis jetzt zwei Hauptsachen geschenkt: das allgemeine Stimmrecht und die allgemeine Wehrpflicht. Diese letztere ist eine Erfindung der Widersacher der Demokratie und ihr unter demokratischen Vorspiegelungen, und unter Bezugnahme auf die Durchführung derselben an andern Orten, aufgezwungen worden.

Die Mobilisierung der Wehrpflichtigen geschieht nach einem unerbittlichen Plane durch Militärbehörden, die dann ihre Erziehung im Militärwesen und dessen Geist übernehmen.

Das allgemeine Stimmrecht wieder hat sich die Demokratie unter Widerstand von den Förderern der allgemeinen Wehrpflicht selbst erkämpft. Aber auch das allgemeine Stimmrecht ist ein grosser Aparat, der in Gang gesetzt werden muss. Diese Mobilisierung ist von verschiedenen Parteiorganisationen okkupiert; jede ist für sich tätig und ihr Werkzeug ist die Parteipresse. Die Zeitungen sind es, die die Wähler vortreiben, die ihnen Aufklärungen, Ratschläge und Befehle geben, wohin sie gehen, was sie denken und was sie tun sollen. Sie lassen ihre Zöglinge auch nach der Wahl nicht aus dem Auge, sondern halten sie unter genauer Bewachung und Parteierziehung auch in der Fortsetzung. Sie schützen sie gegen Bekanntschaft mit Wahrheiten, die den Zeitungen unbequem zu sein scheinen und geeignet sind, in dem Leserkreise eigene rebellische Gedanken zu erzeugen.

Irgend welche vernünftige Ordnung für die Mobilisierung des allgemeinen Stimmrechts ist nirgend zu spüren. Die Staatsmacht verliert sich beinahe in einem alles verschlingenden Eifer die allgemeine Wehrpflicht zu organisieren. Sie hat dagegen bewusster Weise durchaus kein Herz dafür, dass das allgemeine Stimmrecht, das seiner Idee nach Recht und Wahrheit fördern soll, auch wenigstens einige Möglichkeiten dazu erhält. Das heisst ganz gewiss auch zuviel von einer Institution zu verlangen, die einen so

mechanisierten Begriff umfasst wie ein Staat der auf lauter Gewaltinstinkten aufgebaut ist. Es ist die Macht, durch den Zufall von einem Parteiführer hier und einem andern dort repräsentiert, die Parteioligarchie vielerorts, irrtümliche Vorstellungen und Personenvergötterungen, die unausrottbar von der Parteipresse erzogen werden, die das allgemeine Stimmrecht zu wilden Kämpfen gestalten, worin Unwahrheit, Selbstüberhebung und Autoritätsanbetung die hervorragendsten Feldzeichen darstellen. Ein Dorado für Erziehung unfreier Majoritäten und ein Inferno für alle rechtliche Sehnsucht in Willen und Handlung zum Lichte.

Die Presse ist mit anderen Worten ein perfektes Produkt des Parlamentarismus in seiner jetzigen Entwicklung. Auch hier ist es der Monarchismus und dessen Lebensluft der Servilismus, den es aufrecht zu erhalten gilt. Auch hier ist das Ziel eine so beschaffene Majorität, dass sie sich zur Unterdrückung selbstständigen Seelenlebens beim Individu hergiebt und es zu einem gering geschätzten Parteisklaven verwandelt. Auch hier sind es ein oder mehrere sogenannte Führer, die durch Tüchtigkeit, Zufälligkeiten oder Anpassung und andere eigene Bemühungen auf den Kamm der Majoritätswogen gelangt sind. Ihre privaten Auffassungen, mit dem Theaterkostüm des Majoritätswillens geschmückt sind es, die das Gesetz für alle sein sollen. Auch hier gilt, dass die Parteifreunde am allerwenigsten in den Genuss einiger Demokratie kommen. Ihr Seelenleben wird zu Tode gemartert, wenn es sich erlaubt in und durch sich

selbst zu existieren. Das lebende Bedürfnis, eigene Erfahrungen und darauf aufgebaute Ueberzeugungen zum allgemeinen besten anzuwenden, wird in der Länge als lästig für die Leitungen und ihr Prestige betrachtet und deswegen verhöhnt, verdreht, zurückgedrängt, totgeschwiegen, boykottiert. Keiner darf sein, der er ist, sondern nur das, was andere im eignen Interesse gedankenlos, oft böswillig, aus ihm machen wollen. Auf diese Weise lohnt es sich kaum, dass die Menschen sich einen guten Willen zu eigen machen, denn sie werden gleich daran gehindert nützlichen Gebrauch von demselben zu machen.

Mann kann sich daher kaum ein verwerflicheres, für die mitbürgerliche Freiheit gefährlicheres Monopol denken als das, was zufällig ohne Befugnis einer Person durch die Redaktörschaft für eine verbreitete, führende Zeitung verliehen wird. Diese Person kann viel gutes tun, wenn sie aufgeklärt und charakterbegabt ist. Aber auch wenn dies der Fall ist, wird das kaum vom politischen Systeme erlaubt. Dieser Mann fasst meistens seine Aufgabe so, dass sie unter anderem darin besteht, mit allen Mitteln andere Parteien und vor allen Dingen alles eigene Denken in ihrer eigenen Partei unmöglich zu machen oder in den Augen der Leser als bedeutungslos darzustellen.

Täglich prägt die Redaktion auf verschiedenen Wegen zehntausenden ihrer Leser ihre eigenen privaten Meinungen und deren Vortrefflichkeit, sowie ihren Unwillen gegen die anderer ein. Die Angegriffenen, die doch dieselbe Mitbürgerschaft und denselben Menschenwert wie der Redaktör haben, stehen rechtlos

gegenüber dieser unglaublichen, von der Gesellschaft tolerierten Tyrannie.

Man kann ja versuchen hier und da einmal mittelst einer Berichtigung derartigen unablässigen Misshandel zu beantworten. Aber man bekommt trotzdem nicht das letzte Wort, und gewöhnlich wird die Berichtigung auch auf eine unterhaltige Weise aufgenommen, um so den Veracht der Zeitung für dieselbe zu beweisen und weil man wünscht, dass sie die denkbar geringste Aufmerksamkeit wecken soll. Oft wird die Aufnahme überhaupt verweigert, was besonders der Fall ist, wenn das Eingesandt offenbar eine herabsetzende Kritik der Handlungsweise der Zeitung darstellt. Steht die Berichtigung auf schwachen Füssen wird sie lieber aufgenommen, denn dann ist sie besser für weiteren Hohn, Spott und Verleumdung geeignet.

Das Schlimmste ist jedoch die durch eine derartige Diktatur entstehende Verwilderung in der Aufklärung der Allgemeinheit. Im grossen ganzen kann man sagen, dass die politische Tat der Presse ein ununterbrochener Massenmord am geistigen Leben der Individuen, an der Gemeinschaft zwischen ihnen und an der von Natur eingepflanzten Fähigkeit zum Guten bei ihnen allen ist.

Es ist nicht Sitte die Gesichtspunkte der gegnerischen Seite mit Gewissenhaftigkeit richtig wiedergeben zu lassen. Im Gegenteil, die Parteizeitungen wimmeln von Referaten, wo die Nebensachen als Hauptsachen hervorgehoben werden, während man die letzteren zensuriert. Ausdrücke und Stimmungen werden zur besonderen Verleumdung aus dem Zusammen-

hange gerissen, während man den roten Faden, den Gedankengang, der Kenntnis des Leserkreises entzieht. Die politischen Interessen gehen nicht ganz und gar in der Hingabe an die Wirklichkeiten auf, sondern sind ebenso viel oft mehr auf die Erhöhung „per fas et nefas" der eignen Partei und ihrer Autoritäten eingerichtet.

Die Polemik zwischen Zeitungen geschieht von beiden Seiten und in den eigenen Spalten. Die Leser der einen Zeitung bekommen nur die Deutungen und Verdrehungen der *einen* Zeitung zu hören, und die Leser der andern Zeitung die der ihrigen. Welches Verständnis für die Sache selbst kann wohl auf diese Weise den Mitbürgern beigebracht werden, und wie werden sie nicht durch Zwietracht zersplittert. Ein demoralisierenderes System kann man sich nicht denken.

Auch noch eine andere Tendenz hängt damit zusammen. In der Parteipolitik gilt es, wie gesagt, obenaufzukommen und der erste zu sein. Sachfragen und Aufklärung müssen unerhört darunter leiden. Eine wichtige Frage, für die sich alle interessieren sollten, wird oft von denjenigen Zeitungen totgeschwiegen, die nicht wenigstens gleichzeitig mit den anderen damit bekannt gemacht wurden. Das Interesse wird auch davon abhängig, durch welchen Notizvormittler die Sache vorgebracht wird, ob er eine Institution aus dem eigenen Kreise ist oder nicht, ob er alt oder neu ist, ob er allgemein in Anspruch genommen wird, oder ob er unbedeutend ist.

Selbstverständlich spiegelt die Presse auch äusserst feinfühlig die Sortierungen der Tagesfragen durch das

Parteileben wieder, ganz wie sie von den Kreisen oder Personen gehandhabt und gesehen werden, die als Fürsprecher derselben auftreten. Ist es Jemand aus dem engeren eigenen Kreise, wächst die Reklame leicht ins Ungeheure. Auch die unbedeutendsten Sachen werden in den Spalten und Rubriken aufgebauscht, während andere Bestrebungen, auch wenn sie wirklich beherzigenswert sind, seltener irgend welche Fürsprache erhalten, sondern höchstens ein wenig, oft irreführend wiedergegeben oder auch verschwiegen werden. Das ist eine Folge des Systemes und der Konkurrenz um das Ansehen und die Wähler. Was der eine tut, meint der andere auf dieselbe Weise parieren zu müssen.

Aufsehenerregende aktuelle Streitfragen gehören dagegen zu den Aufgaben der Zeitungen, die überall in Behandlung genommen werden müssen. Die Generalstäbe der Streitenden behandeln einander mit einer gewissen Ehrerbietung und müssen eine gewisse Humanität in der Kriegsführung beobachten, in dem sie ihre gegenseitiges Recht als kriegführende Parteien anerkennen. Wenn dagegen innerhalb der eigenen Glieder sich kritische Stimmen gegen die Pläne und Methoden der Kriegsführung erheben, werden sie als Rebellen betrachtet und unterliegen bei irgend einem zusammenberufenen Standgericht summarischer Behandlung. Das gilt jedoch hauptsächlich vom Vorbringen solcher Sachen, die von der Tagespolitik Utopien genannt werden. Von Förderungen auf Frieden unter den Menschen, mit entgültigeren, vernünftigeren Lösungen als Grundlage. Derartigen Meinungen

wird mit Schweigen oder Widerstand bei anderen Parteien, aber mit Feindschaft bei der eigenen begegnet. Nichts in der Welt wird von den Generalstäben und dem Monarchismus innerhalb der Parteien als gefährlicher betrachtet als dieses.

Das oben gesagte gilt vorzugsweise von grösseren führenden Zeitungen. Die Presse, die mit Kummer entsteht um neuen Gedanken oder Minoritätsmeinungen etwas Schutz zu bereiten, hat mehr Sinn für und Recht auf Objektivität und Idealität. Aber mit dem Wachstum geht die Verwandlung proportional. Haben sie sich von Anfang an nicht als Vertreter einer bestimmten Sache, sondern als solche einer neuen Richtung engagiert, und wollen sie also als Parteizeitung hervortreten, schlagen sie beinahe von Anfang an den Weg derselben Methoden ein. Man hat ja von der älteren Generation nichts anderes gelernt und das System verlangt es. Von Vätern ist es gekommen, zu Söhnen soll es gehen, heisst es. Auch von dem Verwerflichen.

Hier oben wurden einige Wirkungen der Abhängigkeit der Presse von dem Parteiwesen in seiner jetzigen Form hervorgehoben. Es gibt auch andere Faktoren die zum Unglücke der Presse noch mehr Abhängigkeit herbeiführen.

Die Presse ist sonach von den Autoritäten gebunden, sie wacht über den Monarchismus und die Oligarchien im Parteileben, sie zensuriert und bekämpft Ketzereien und Neuheiten und schaut von oben herab auf die socialen Bemühungen der einfachen Leute, wenn sie nicht als Massenaktionen hervortreten. Auch hier

ist alles darauf eingerichtet um auf's äusserste alles Unbeförderte und Junge der Zeiten daran zu hindern durchzudringen und seiner Stimme Gehör zu schaffen.

Neben dieser Abhängigkeit von der Politik und den Autoritäten giebt es auch verschiedene andere Fesseln, die es der Presse unmöglich machen gut und edel zu sein.

Da haben wir in erster Linie die wirtschaftliche Abhängigkeit. Die kapitalkräftigen Gesellschaftsanschauungen bekommen einen unerhörten Griff auf die Presse und damit auch auf ihre Agitation, um das Volk in den Netzen zu fangen.

Eine Quelle der Einkunft, die nunmehr für das wirtschaftliche Bestehen einer Zeitung unentbehrlich ist, sind die Inserate. Die Jagd nach Inseraten gestaltet sich bei einer Zeitung zu einer wichtigeren Aufgabe als ein Streben nach rechtlicher Gesinnung. Dieser Aufgabe wegen müssen die Zeitungen in ihrer Politik Rücksicht auf die Inserenten nehmen. Das sind meistens Menschen die in den wirtschaftlichen Antrieb der Zeit versunken sind und den eingewurzelten Glauben hegen, dass geistige Werte ihre Kreise zerstören würden. Je krasser materialistisch eine Zeitung ihren Inhalt gestalten kann, desto grösseres Vertrauen geniesst sie bei den Inserenten, die dann gleichzeitig wissen, dass sie dort das kaufkräftigste Publikum treffen. Gewisse Zeitungen dagegen können sich auf den Vorteil alter Ueberlieferung als gutes Inseratenorgan verlassen.

Dazu kommt schliesslich eine gewisse Abhängigkeit von den Abonnenten und dem übrigen Leserkreise.

Eine Zeitung hat ihr Publikum zu einer einseitigen Anschauung erzogen. In den meisten Fällen ist die Zeitung entstanden um einer Idee zu dienen. Aber mit der Zeit und in dem Maasse, wie der Erfolg sie vorwärts gebracht hat, verwandelt sie sich unter dem Einfluss der obenerwähnten Verhältnisse immer mehr recht und schlecht zu einem guten Geschäft. Dann ist es misslich die Vorstellungsweise des Leserkreises durch irgend welchen neuen Kurs aus dem Gleichgewicht zu bringen.

Auf den ersten Blick scheint wenig Hoffnung vorhanden zu sein in diesen Verhältnissenh Abhülfe schaffen zu können. Das muss aber auf jeden Fall geschehen, wenn die Kultur nicht untergehen soll. Das Uebel hängt mit dem Ganzen zusammen. Geduld ist das Mittel dagegen und auf lange Zeit hinaus muss man sich über jeden kleinen Fortschritt zum besseren darin freuen.

Ein Antrag zur Reformierung der Presse wurde von mir im schwedischen Reichstage 1910 gestellt. Der Ausschuss der zweiten Kammer äusserte sich einstimmig, wie folgt darüber:

„Der Ausschuss schliesst sich in allen Teilen der Auffassung des Antragstellers über die ausserordentliche Bedeutung der Zeitungspresse im jetztzeitigen Gesellschaftsleben an. Die Art, auf welche die Presse eines Landes ihre Aufgabe erfüllt, ist ohne Zweifel in sehr hohem Grade bestimmend für die Erziehung des Volkes in ethischer und politischer Hinsicht.

Dass verschiedene, teilweise recht tiefgehende Mängel der Tätigkeit der Presse in unserm wie in andern Ländern anhaften, dürfte schwerlich bestritten werden können. Es erscheint sonach auf dem politischen Gebiete, das ja zunächst der Gegenstand der Darstellung des Antragstellers ist, bemerkenswert, wie abgeneigt

Zeitungen im allgemeinen sind entgegen gesetzten Anschauungen gebührende Gerechtigkeit angedeihen zu lassen. Verdrehungen und Missdeutungen getaner Aeusserungen kommen in grosser Ausdehnung vor, und es fehlt nicht an Beispiele, dass eingesandte Berichtigungen unterdrückt werden. Die Bewegungsgründe bei Vertretern entgegengesetzter Anschauungsweise werden oft auf unverantwortliche Weise verdächtigt und mit Schmutz beworfen, und die Polemik zwischen verschiedenen Zeitungsorganen wird nicht selten in einem Tone geführt, der demoralisierend und verrohend auf den Leserkreis wirkt. Besonders in Zeiten politischer Wahlen, wenn sich die Gegensätze zwischen den verschiedenen Parteianschauungen verschärfen, treten die eben angedeuteten Misverhältnisse in greller Beleuchtung hervor."

Diesen Ausführungen schloss sich die zweite Kammer an, aber irgend welches andere Resultat wurde diesmal nicht erzielt.

Der erste Schritt muss darin bestehen, die Sache in die Debatte zu ziehen und zu erreichen, dass anerkannt wird, dass hier wirklich eine Frage vorliegt, die Erörterung verdient.

Dann kann Schritt für Schritt auch der Grund zu einer neuen definitiven Ordnung gelegt werden. Man kann anfangen den Boden für einen keimenden guten Geist zu schaffen, der sich zu sittlicher Gewohnheit entwickelt. Die Konstitution in ihren verschiedenen Zweigen muss einige Vorstellung auch vom Dasein von Moralgesetzen, guten sittlichen Gewohnheiten und humanem Auftreten bekommen. Der Mensch ist, wie gesagt, leicht zu leiten und kann ebensowohl von seiner guten Seite wie von seiner schlechten Eindruck in sich aufnehmen, wenn nur die Gesellschaftsordnung es erlaubt und ihn dazu ermuntert. Für den hochwichtigen Beruf des Journalisten müsste ebenso wie für andere Berufe, eine Ausbildung verlangt werden, in

der den Prinzipien der Humanität nicht der kleinste Platz angewiesen wird.

Derselbe Zweck wird durch eine Pressorganisation gefördert, die einen leidlichen Korpsgeist pflegt. Dazu gehört ein Ehrengericht, dessen Wahrsprüche bedeutend wertvoller werden können, als juridische Urteile. Im Jahre 1910 wurden im schwedischen Reichstage auch darüber gewisse Vorschläge eingebracht. Nun haben sich neulich in der schwedischen Hauptstadt gewisse Zeitungsorganisationen dahin geeinigt, versuchsweise auf die Dauer von zwei Jahren ein Ehrengericht der Presse einzurichten, das Meinungsausschuss der Presse genannt wird. Dieser soll zur Beurteilung unter anderm sogenannte Publikationsfälle behandeln, womit gemeint sind „Fälle, die die Behauptung betreffen, dass in einer Zeitung eine Darstellung gebracht worden ist, deren Veröffentlichung im Widerspruch zu den Begriffen der Ehre steht, oder sonst vom Gesichtspunkte des Ansehens der Presse aus nicht unangefochten bleiben darf." Ein solches Ehrengericht muss jedoch für die gesammte Presse eingerichtet und durch Gesetzgebung obligatorisch gemacht werden, wobei alles geschehen muss, dass es in verstockten Zeiten auch fleissig zur Anwendung kommt. Das kann der Beginn der Weisheit werden.

Eine andere Sache, die schon jetzt behandelt werden muss, ist die Verordnung einer Publikationspflicht der Presse. Dem Veröffentlichungsrecht derselben muss irgend eine Verpflichtung entsprechen. Nur auf Verpflichtungen können füglich Rechte aufgebaut werden. Die schwedische Verfassung hat beabsichtigt,

dass die Pressfreiheit einer ihrer Eckpfeiler sein soll, aber sie hat unbeachtet gelassen, dass diese Freiheit, die der Verbreitung allgemeiner Aufklärung dienen soll, später dazu ausgenutzt wird, ein entgegengesetztes Resultat zu erreichen. Wenn die Verfassung den Zeitungen erlaubt, ohne Zensur zu schreiben und herauszukommen, muss sie auch zusehen, dass sie statt dessen nicht die gefährliche Zensur einführen indem sie die Menschen in Interessegruppen einteilen; die keinerlei andere Aufklärung erhalten, als diejenige, die eine gewisse Parteizensur erlaubt.

Den elementarsten Schutz des Gesellschaftsgeistes und der Mitbürger, den die Staatsmacht hier schaffen muss, ist das Recht der Erwiderung. In den Pressgesetzen einiger Länder finden sich Verordnungen darüber, die im französischen Gesetz „Droit de réponse" und im deutschen „Berichtigungsrecht" genannt werden. Natürlich muss ein solches Berichtigungsrecht gewissen räumlichen Beschränkungen unterworfen sein. Anderseits müssen die Zeitungen die Verpflichtung haben jeder Berichtigung eine anständige Behandlung zu teil werden zu lassen, was oft nicht geschieht.

Noch wichtiger ist es natürlich der Wirkung des Parteilebens zu begegnen, durch die Parteizeitungen die Allgemeinheit in Interessessphären aufzuteilen, wo jede Grossmacht das alleinige Recht hat, der Allgemeinheit schlechte politische Erziehung angedeihen zu lassen. Es handelt sich mit anderen Worten darum, wie die Allgemeinheit objektive Kenntnis von der Wahrheit, von allen den Gesichtspunkten die mit Recht

einer Frage zuerkannt werden können, erhalten kann, und wie sie sich bei humaner Beleuchtung ausnimmt. Schon vorher sind die Versuche erwähnt worden, die man in dieser Hinsicht in gewissen nordamerikanischen Staaten im Zusammenhange mit der Volksabstimmung unternommen hat. Dieses Problem kann momentan als unlöslich erscheinen. Aber sofern es die Presse betrifft will es doch scheinen, als ob ausser der Verpflichting, Berichtigungen aufzunehmen, schon jetzt auch etwas geschehen könne, um eine allgemeinere Verpflichtung zur Veröffentlichung zu letzterwähntem Zwecke zu stimulieren. Sonach müsste im Pressgesetze in dieser Hinsicht eine allgemeine Verpflichtung der Presse mit näherer Spezifierung der Grundsätze verordnet werden. Bei jeder Konzession zur Herausgabe einer Zeitung muss diese Verordnung als eine Bedingung figurieren. Damit jedoch die Freiheit der Presse nicht aufs Spiel gesetzt werden kann, muss ein Einschreiten nur durch Hinwendung an das Ehrengericht geschehen können, das mit dem Rechte ausgestattet sein muss, solche Fragen nach Anzeige oder aus eigener Initiative entscheiden zu können. Das Ehrengericht muss auch Befugnis erhalten anzuordnen, dass sein Urteil in der fraglichen Zeitung veröffentlicht wird, wozu die Staatsmacht in solchen Fällen ihre Unterstützung zu geben hätte.

Ferner muss jede Zeitung die Verpflichtung haben der Allgemeinheit eine Spalte, natürlich mit angemessener Beschränkung insofern es Inhalt und Umfang betrifft, offen zu halten. Der zur Verfügung stehende Raum, muss im Verhältnis zur Grösse und zu den Res-

sourcen der Zeitung stehen. Die Spalte muss Angelegenheiten politischen oder allgemein ethischen Inhalts vorbehalten sein und jeder möge dort seine aufrichtige Meinung sagen dürfen, wobei solche Personen das Vortrittsrecht haben müssen, die andere Meinungen als die Zeitung verfechten.

Ein hauptsächliches Kapitel kommt der finanziellen Seite zu, womit die Frage vom Besitzrecht der Presse zusammenhängt. Ohne andere wirtschaftliche Umbildungen kommt man mit dieser Frage nicht weit. Dass eine Zeitung das Besitztum einer Privatperson ist, dies eventuell in Form van Aktienmajorität, und dass die Zeitung dann vererbt oder, wie eine gewöhnliche Waare, verkauft wird, ist natürlich oft ein grosser Uebelstand. Dass alle Zeitungen einer Partei von dieser als solche besessen werden ist, wie ich nunmehr einsehe, ebenfalls ein wenig glückliches Geschehnis, indem dadurch die geistige Freiheit in der Partei ganz unterzugehen droht. Durch besondere Bestimmungen für Zeitungsgesellschaften oder sonstwie, könnte vielleicht etwas zur Sache geschehen. Aber im grossen ganzen stehen wir ziemlich hilflos da. Möge die Sache am besten reifen bis die Opinion für ihre Bedeutung empfänglicher wird.

Prinzipielle Zusammenfassung.

Mit vorstehender Darstellung habe ich eine Meinung darüber abgeben wollen, welche Mängel der europäischen, und sonach auch der schwedischen Gesellschaftsordnung anhaften und wie Besserung zu

schaffen ist. Diese Meinung kann auf folgende Weise zusammengefasst werden.

Der Mensch ist, wie alles Lebende, eine Schöpfung der lebensfreudigen Wärme der Sonne und der gebundenen Kräfte der Erde. Er ist daher unwiderruflich eine Zusammensetzung von dem, was man gute und schlechte Neigungen zu nennen pflegt. Diese Seiten seines Wesens werden in dem Maasse zurückgedrängt, indem er von Selbstverantwortung durchdrängt ist. Die höchste Vervollkommnung giebt den guten Kräften Nahrung, ihr Fehlen bezeichnet eine Wüstenwanderung im niederen Irdischen.

Die Möglichkeit für die Mehrzahl der Menschen, die Gabe der Selbstverantwortung zu entwickeln ist allen gegeben, die Betätigung der Möglichkeit aber hängt vorwiegend von den äusseren Versuchungen und Vorbildern ab. Die Summe dieses Milieus wird Gesellschaftsordnung genannt.

Die Gesellschaftsordnung kann der geistigen Freiheit den sonnigen Werten, den höchsten Preis zuerkennen. Sie schafft damit einen fruchtbareren Griff zur Beherrschung auch der Materie, und der aus ihr hervorgegangenen wirtschaftlichen Hülfsmittel. Sie verlangt von den Fähigkeiten, dass sie demnötig im Stillen arbeiten, ohne zu zählen ob die Menschen genügend viele sind um mächtig zu sein. Sie erzieht alle, nimmt an aller Leiden teil und liebt alle. Eine solche Ordnung legt den eigenen Verpflichtungen und der Rechten anderer das grösste Gewicht bei.

Die Gesellschaftsordnung kann auch die materiellen Werte in den Vordergrund stellen. Dadurch verliert

sie den Griff auf die geistigen Faktoren, weil „nur der Geist lebend macht". Sie prämiert die Machtinstinkte und lässt sie sich frei organisieren, um zuzuschlagen, zu unterjochen und eigenen Vorteil zu suchen. Sie versklavt die Menschen und betet den auf Kosten anderer erzielten Erfolg an. Ein solches System wirkt vorzugsweise für eigene Rechte und Verpflichtungen anderer.

Die Völker Europas sind aus eingewanderten Stämmen hervorgegangen, die aus verschiedenen Anlässen von ihren Heimatsorten vertrieben, beständig neue oder erweiterte Wohnplätze suchten. Sie haben sich von Geschlecht zu Geschlecht in Raubzügen und allen möglichen Gewalttaten abgehärtet, sowohl beim Eindringen in die fremden Gebiete, wie während des fortgesetzten Kampfes mit den Ureinwohnern, und nicht zum wenigsten auch während der niemals abgeschlossenen gegenseitigen Kämpfe um die Beute und die Vorteile. Die Gesellschaftsordnungen, die aus solchen Situationen hervorgegangen sind, haben von denselben auch ihr Gepräge bekommen. Das Ganze ist ein unaufhörliches Organisieren von Macht ohne Selbstverantwortung, und von Majoritätszahlen ohne Rücksicht auf Minoritätszahlen gewesen.

Dieses bewegliche Leben mit seinem ständigen Bedarf an materiellen Machtmitteln und vielem Besitztum an Wasser, Wald, Berg and Feld, schuf zu gleicher Zeit ein Geschlecht, das von Unternehmungsgeist und Erfindungsgabe erfüllt war. Es besiegte sogar die Naturkräfte. Aus den europäischen Aktionen gingen die technischen Erfindungen, die Freimachung des Dampfes und der Elektrizität, die Organisationen

der Autoritäten zur Bezwingung der Massen, der Feudalismus, der Industrialismus, die allgemeine Wehrpflicht und viele andere derartige Erscheinungen hervor.

Man sollte meinen, dass auf diese Weise die geistige Kultur untergehen würde. Das hat sie auch getan — in den Gesellschaftsordnungen. Aber sie lebte statt dessen ihr eigenes Leben zur Seite derselben. Die Kultur, die in der Entwicklung der Persönlichkeit besteht, hat ihre vielleicht schönsten Früchte auch innerhalb diesen Weltteiles getragen. Die beständige Gewalt zwang Individuen, Gemeinschaften, Klassen, ja ein einiges Volk zu einer Gegenwehr, die die geistigen Werte in demselben Maasse vertiefte, wie die Gewalt unermesslich war. Man steinigte, kreuzigte, verbannte die Wahrheitsgengen, die einsamen grübelnden Männer und Frauen, Bilderstürmer, Erhebungen gegen Autoritäten und ihre Lehren, Aufruhr politisch und wirtschaftlich Unterdrückter, alles dies hat das beste an Gefühlen, Gedanken und Handlungen geschaffen, das je gezeugt werden kann. Das ist die wirkliche europäische Kultur, eine Minoritätskultur, die durch die Zeiten leuchtet. Im dunkeln Gegensatz hierzu stehen die offiziellen europäischen Gesellschaftsordnungen, die von einer Macht- und Majoritätskultur vertreten werden, deren von Blut besudelte Taten, Uebergriffe und Unterlassungen die Geschichte mit Entsetzen aufzeichnen wird.

Die alten asiatischen Kulturvölker, die auf ihren Wohnplätzen verblieben, wurden nicht auf gleiche Weise von den eitlen Bestrebungen der Wandervölker ergriffen.

Mislichkeiten sowohl nach aussen wie nach innen fehlten allerdings nicht. Sie versanken jedoch mehr in Betrachtungen und schafften sich eine materielle Kultur auf Erde und Arbeit aufgebaut, und eine geistige, die in der Entwicklung der Persönlichkeit zu einem guten Menschen ausmündete. Die vornehmste Aufgabe des Erziehers bestand in der Einpflanzung ethischer Grundsätze in das Leben. Das Volk wurde gelehrt sich loyal selbst zu regieren ohne Heerscharen von Beamten und Gesetzen.

Diese Civilisation des Orients muss andrerseits mehr passiv und weniger reich an Abwechslung werden als die des Occidents. Sie entging den Unglücken des Industrialismus und des Militarismus, erreichte aber nicht die Gewalt über die Naturmächte oder die Erforschung der Tiefe der Menschenseele.

Das Drama des Occidents hat nun eine würdige Schlussscene durch den Weltkrieg, dem höchsten Ausdruck seiner Gesellschaftsordnung erhalten. Nun aber möge es genug sein damit. Das Blatt muss sich wenden. Was sollen wir denn von der neuen Zeit erwarten, die wenigstens kommen sollte? Daran kann Niemand mehr zweifeln. Wir brauchen eine Verschmelzung des Wertvollen aus den Gesellschaftsordnungen des Morgen- und Abendlandes, gleichzeitig mit einem starken Einschlage der europäischen Minoritätskultur. Wir brauchen eine Gesellschaftsordnung, wo der immateriellen Kultur, erbaut auf geistiger Freiheit für Alle, der gebührende Platz zur Seite und über der wirtschaftlichen Kultur eingeräumt wird. Es ist notwendig, dass sich die Begriffe und die tausend Kleinig-

keiten finden. Alles das, und was damit ferner Zusammenhang hat, ist von dringender Wichtigkeit für das morgenländische Volk, ehe „das weisse Unglück" erreicht hat auch die Seele Asiens zu trüben.

Das bedeutet nicht eine Verurteilung der Macht in ihrer guten Bedeutung. Die Begabungen sind ihrer Natur nach hilflos verschieden und die technische Kenntnis, die gegenwärtig das Privilegium der Wohlhabenheit ist, schafft auch einen Vorzug. Der Unterschied wird darin bestehen, dass die Fähigkeiten in den Dienst aller gestellt werden, dass das pochende Machtgelust in uns nicht wie jetzt oben aufschwimmt, sondern zu Boden sinkt, dass es Raum giebt für jeden guten Willen und für uns Alle. Der Kardinalfehler unserer sogenannten demokratischen Ordnungen liegt darin, dass das wichtigste von Allem, oder die Schöpfung auch von demokratischen Menschen ihnen noch fern liegt.

Eine Gesellschaftsordnung, in der die geistige Freiheit unterdrückt ist, wird mehr zu einer seelenlosen mechanischen Masse, die brutal in Bewegung gesetzt wird, um Personen und Parteien zu unterstützen. Wenn dagegen die geistige Freiheit zu ihrem Rechte kommen darf, kann sich statt dessen ein organisches, wechselvolles Leben entwickeln, das auf fruchtbare Weise die Wirklichkeiten trägt und Wacht um sich hält.

Die Notwendigste Offensive.

Viele meinen vielleicht, dass die Behauptungen in der vorhergehenden Darstellung vermessen und unbestätigt sind. Es soll auch gern zugegeben werden,

dass sie in einem oder andern Punkte vielleicht von einer etwas aufgeregten Stimmung geprägt ist. In diesem Falle ist das allein eine Folge der Methoden, in welche die abendländische Politik uns versenkt. Vielleicht liegt darin auch etwas von der Enttäuschung, die die Erlebnisse hinterlassen haben. Die Schilderung baut sich nämlich auf Erfahrung auf. Ich für meinen Teil habe Gelegenheit gehabt mit den Winkeln und Ecken des Daseins auf vielen verschiedenen Gebieten Bekanntschaft zu machen. Diese Erfahrungen haben eine Vorliebe für die Einzelheiten, eine wirkliche Leidenschaft für dieselben geschaffen. Aus einer solchen Sinnesverfassung ist das Bedürfnis entsprungen nach Vermögen mit dabei zu sein ihnen zurecht zu helfen und die tausende Stimmen zu einer schönen Harmonie zu vereinen. Diese Anschauungsweise wurde von mir im Herbste 1896 in meinem ersten politischen Glaubensbekenntnis als Reichstagskandidat auf folgende Weise entwickelt.

„Mein Glauben ist, dass die Gesellschaften sich „einem höheren Ziele zustrebend entwickeln, das aus den sozialen Kämpfen langsam aber sicher der allmähliche Sieg der Gerechtigkeit und der Wahrheit hervorgeht. Praktisch gesehen nennt man das Verwirklichung der Brüderschaftsidee, die schon vor neunzehn Jahrhunderten mit dem Hervortreten des Christentumes in die Welt geführt wurde. Die nächsten und für uns fasslichsten Aufgaben, die dieses grosse Ziel uns auferlegt, sind, die Ursachen der Armut und ihre sozialen Folgekrankheiten zu entfernen, gesicherte Lebensbedingungen anstatt der ungewissen und die feindliche Solidarität der Klassen gegeneinander mit der gemeinsamen Solidarität alles für die Gesellschaft, zu vertauschen. Das scheint mir in bester Meinung staatserhaltend zu sein.

Dass man im politischen Leben eine solche Zukunftserscheinung als Leitstern nimmt ist kein toter Standpunkt, der dem oft

missbrauchten Feldgeschrei: „praktische Politik!" unterliegt. Allerdings kann Niemand mehr als ich, das kaltblütige Rechnen mit sachlichen Voraussetzungen und politischen Möglichkeiten schätzen. Aber wenn man einen Gesichtswinken anlegt, der über die drei Jahre der Wahlperiode hineingeht, stellt sich oft die Frage von dem was praktische Politik ist oder nicht, in eine andere frucht,, barere Beleuchtung. Ferner bekommt man Mut zuweilen auch Idealpolitik als notwendige Vorbereitung und Anregung für zukünftige Entscheidungen zu treiben. Und schliesslich weicht man auch leichter der Versuchung aus, sich von der unerlässlichen Bedingung für erfolgreiches Handeln zu entfernen, und das heisst: „klare Farben, offenes Visier".

Um ein solches Programm durchzuführen gilt es die Aufmerksamkeit und das Mitgefühl für so viele notleidende Kleinigkeiten wie möglich zu wecken. Eine einzelne Person, die ausserdem nur über wenig freie Zeit verfügt, kann nur einen verschwindenden Bruchteil bewältigen. Aber ein Jeder kann mit einigen Ansätzen dazu beitragen. Zwischendurch muss es für viele Sachen auf einmal zum Vorrücken auf breiterer Front kommen. Es gilt sie in grössere Gruppen organischen Lebens zu ordnen. Auch ein derartiges Vorrücken ist genötigt sich nach dem Terrain zu richten, und hier und da ganz den Umständen angepasst zu geschehen.

Es zeigt sich jedoch, dass ein solcher Feldzugsplan den existierenden Parteien nicht passt. Um an ihm festzuhalten muss man von der einen Situation nach der andern gehen. Von der Volkspartei über die liberale Sammlungspartei durch die neutrale Zone der Wilden in die sozialdemokratische Partei hinein, und von dort vielleicht weiter hinaus in das Unbekannte. In der Volkspartei als einer unbeachteten Minoritätspartei huldigte man einer solchen Politik. Aber seit-

dem diese Partei sich opfern musste um ein Teil der grossen Machtkonstellation nach abendländischen Muster zu werden, war es aus mit den Möglichkeiten. Innerhalb der konservativen Parteien ist eine solche Politik a priori ausgeschlossen. In den Parteien der Linken ist sie ungern gesehen und wird schliesslich auch dort verboten werden, allerdings nicht von den gewöhnlichen Parteimitgliedern, wohl aber von ihren Führern.

Alle diese Erfahrungen im Grossen und Kleinen bei tausenden von Gelegenheiten ausserhalb des Parlamentarismus und innerhalb desselben müssen schliesslich zum Nachdenken wecken. Als dann der Weltkrieg kam, als eine schliessliche Frucht der europäischen Gesellschaftsordnung, ist es wenigstens mir offenbar geworden, worin die Mängel dieser Ordnung liegen. Es giebt da keine andere Möglichkeit als die alle Positiven aufzugeben und in breiter Offensive gegen diese Gesellschaftsordnung selbst vorzugehen. Der jetzige Parlamentarismus ist meinungslos und wirkt auflösend auf die Charaktere. Das Blatt *muss* sich wenden und jedermann im Gliede auf seinem Posten sein.

Es giebt keine Wege auf denen das Neue mit einem Schlage durchbrechen kann. Man muss sich in einen langsamen Schützengrabenkrieg finden und sich damit begnügen, einige der gegnerischen Positionen nieder zureissen, und hier und da eigene Verschanzungen zu bauen. Aus der vorgehenden Darstellung ergiebt sich das laut meiner Auffassung auch auf unserer kleinen Nordfront ein solches Vorrücken nun beginnen muss. Es gilt eine neue Welt zu erhalten, das richtige in der Gesellschaftsordnung des Westens und Ostens zu ver-

schmelzen und demokratische Menschen in die demokratischen Ordnungen zu plazieren.

Die grossen *wirtschaftlichen Probleme* weichen noch immer zurück, bis es klar wird, dass die *geistige Freiheit* auch etwas ist, was nicht auf ein Später verschoben werden kann, sondern *gleichzeitig* auf dem Feldzeichen geschrieben stehen muss.

Beilage B.

Die Aufgabe der neuen Zeit wird es sein Konstitutionen zu schaffen, die besser als die bisherigen Ordnungen sich auf dem Recht anstatt auf der Macht aufbauen, auf Volksaufklärung und Selbstregierung anstatt auf Gehorsam unter Autoritäten oder, mit andern Worten, auf einer Ordnung, die im Staatsleben auch die innere Entwicklung der eigenen Persönlichkeit und die geistige Freiheit für alle möglich macht, stützt und würdigt, und sonach Raum schafft für demokratische Menschen in den demokratischen Ordnungen.

POPULAR CONTROL OF FOREIGN POLICY: A REVIEW OF CURRENT LITERATURE [1]).

BY

PROF. LINDSAY ROGERS, U.S.A.

Since the outbreak of the European War there has been published a vast amount of literature dealing with, and largely arguing for, a more effective parliamentary control of foreign affairs than is furnished by the present arrangement in England. The question, while recently acute and most generally discussed, was to some extent mooted before the beginning of the present hostilities. Bagehot adverted to it in *The English Constitution*; the year 1886 saw the matter come to a vote in the House of Commons when a private member moved, "That in the opinion of this House it is not just or expedient to embark in war, contract engagements involving grave responsibilities for the nation, and add territories to the Empire without the knowledge and consent of Parliament." Mr. Gladstone's opposition was not unsympathetic, but the motion was lost by four votes. Since 1886 only desultory attention has been given to the question. In 1913, during the debate

---

[1]) The following article was originally written by Professor Rogers for the Sewanee Review and first appeared there in October 1916. It is by kind permission of the author and the Editor of the Sewanee Review that we are able to republish Prof. Rogers' study in Part IV of our Recueil de Rapports.

on the Foreign Office Vote, Sir Edward (now Viscount) Grey declared that his policy had been to avoid "making secret treaties which entail serious obligations on this country"; as for legislative ratification of treaty engagements—that was a constitutional point which was not germane to the foreign office vote. At the same time such an experienced diplomatist as Sir Thomas Barclay professed the belief that foreign affairs were being conducted in a manner inconsistent with representative institutions and that British policy should be brought into closer harmony with the national feeling and interests. Finally, the matter was discussed in 1914 before the Select Committee on House of Commons Procedure, but no definite recommendations were made. Interesting extracts from this evidence and from the reports on the treatment of international questions by other governments which were made in 1912 by British diplomatic representatives and published as a Parliamentary Paper are given as an appendix to Mr. Ponsonby's "Democracy and Diplomacy".

It was fully realized, furthermore, that the problem of Britannic cohesion, of better empire governance, was intimately connected with this agitation for more popular control of foreign policy; in fact, the first report of those interesting groups of men of all political faiths and in all parts of the Dominions which were formed six years ago to study the Imperial Problem—their organ is a quarterly magazine, *The Round Table*—attempts to answer the question, "how a British citizen in the Dominions can acquire the same control of foreign policy as one domiciled in the British Isles,"

and has just been published by Mr. Lionel Curtis as *The Problem of the Commonwealth.* But apart from this agitation which has been almost entirely directed to the larger problem of colonial participation, such acute political thinkers as John Bright, Bagehot, Viscount Bryce, Professor Sidgwick, and others have long realized that a change *must* come if Demos was not to be excluded from a field of politics which the present war has indisputably shown to be far more important than those in which the consent of the voter is now asked.

For, under the English Constitution at the present time, the Secretary of State for Foreign Affairs occupies a position different from that of any other Minister. Unlike most of his colleagues, as Mr. Ponsonby points out, maladministration becomes known but rarely, and then only to those who have followed foreign questions with considerable care. The Cabinet, with each of its twenty members burdened with work in his own department, is unable to act as an advisory council, and thus the Foreign Secretary has come to have "all but unlimited discretion." Occasionally, to be sure, he does make speeches in the country, but these pronouncements on foreign policy are not frequent. Furthermore, Mr. Ponsonby objects to the "rarefied atmosphere" in which the Foreign Secretary works. Candidates for the diplomatic service are obliged to have an income of £ 400 a year. They are necessarily men whose preliminary education has been of such a character, much of it probably undertaken abroad, that they have had neither time nor oppor-

tunity to obtain any extensive knowledge of the democratic, social and political movements in their country. In the service, they associate only with those in high official society; etiquette and tact have to be stressed, and the result is that diplomacy becomes a highly specialized game and the players come to look upon countries as mere pawns on the chessboard of international politics. Under such circumstances, guiding principles are easily lost sight of.

Moreover, Parliament is both ignorant and powerless, and has apparently been content to see a diminution in the time devoted to the consideration of foreign questions. "The Foreign Office Vote," says Mr. Ponsonby, "is the one opportunity (there are occasional discussions on motions for adjournment, the Appropriation Bill, and questions asked by members) for a special debate on our foreign relations. But even this is dependent on the request of the Opposition. In recent years a Session has been known to pass without the Foreign Office Vote being taken at all. The small minority—and it is very small—of members on both sides of the House who are especially interested, and who may from their knowledge foresee difficulties and dangers ahead, is practically powerless if it desires to have a debate. In 1914 a day and a half was devoted to the Vote. The first halfday of four and a half hours would probably have been all that would have been allotted had not the Opposition had to choose the subject for another spare day and selected the Foreign Office Vote for no special reason exept, perhaps, as it appeared by the attendance of the debate, that

many members had to be away on that day." Yet, even at these infrequent debates, the discussion on particular points can be checked by the Foreign Secretary's refusal to disclose information as "not in the public interest." Effective control may be exerted because the House of Commons need not vote money unless there is general approval of administration; but this control in actual practice is more apparent than real, since administrative acts in other departments are fairly well known, while the activities of the foreign service are obscured. The supplies must be voted and the character of the administration taken on faith.

Mr. Ponsonby is one of the few writers who are constructive as well as critical; his programme is fully outlined. He would have the Foreign Office Vote discussed annually as a matter of regular procedure and for two days, with a complete statement from the Foreign Secretary; every treaty and commitment—its specific clauses as well as general content—would have to be ratified by Parliament, whose consent would be necessary for a declaration of war; the people would be taken into the confidence of the Foreign Secretary through periodical pronouncements on foreign affairs, especially when Parliament was not sitting. To make easier the exertion of legislative control he suggests the appointment of a Foreign Affairs Committee in the Commons. The same programme, with perhaps greater stress laid upon the committee feature and upon the necessity for recruiting the foreign office service in a more democratic way, is urged by Mr. Philip Snowden

(also a member of Parliament) in his paper on "Democracy and Publicity in Foreign Affairs," which is a very able statement of the case against secrecy.

Several writers of the works under review are identified with the Union of Democratic Control, an organization formed a few months after the outbreak of the war for the laudable purpose of securing to "ourselves and the generations that succeed us, a new course of policy which will prevent a similar catastrophe to this present war ever again befalling our Empire." One of the four cardinal points insisted upon by the programme of the Union is that no treaty or engagement shall be entered into without the consent of Parliament and that machinery shall be created for ensuring democratic control of foreign policy. The Union has been bitterly criticised on account of pro-German leanings, the pro-Germanism being—as evinced by the writings of the Hon. Secretary, Mr. E. D. Morel, and other pamphleteers—the maintenance of the thesis that the Central Powers were by no means wholly responsible for the present conflict, and that England's foreign policy contributed to the *débacle.*

Mr. Morel's book is a reprint, with a few minor changes, of the one entitled *Morocco in Diplomacy* and publised in 1912. The single addendum of any importance is a preface to the third (present) edition dealing with two collections of the war's diplomatic documents. The French Yellow Book, Mr. Morel thinks, completely demonstrates the part played by Morocco in bringing on hostilities, and "justifies to the hilt" all that he has written. Even more important, however, is the corres-

pondence of the Belgian diplomatic representatives resident at Berlin, Paris, and London, relative to the Anglo-French policy towards Germany. The documents—119 in number and covering the period of 1905-1914— were discovered in the Belgian archives and were published by the *Norddeutsche Allgemeine Zeitung* in July and August, 1915. Their content has been discussed by the American press, chiefly, however, in relation to the question as to whether, by these intrigues and discussions of possible danger from, and defence against Germany, the neutralization of Belgium was impaired. To Mr. More 's mind, the correspondence of the French Yellow Book invokes a mass of corroborative testimony more conclusive than that received by any other writer on international affairs during his own lifetime. And, in the face of the documents discovered in the official Belgian archives, "the charge that Germany cynically planned the war and let Hell loose upon Europe is no longer tenable by anyone who retains a sense of judgment. The blame has not been hers alone. Ten years of secret diplomacy have done their work."

The detailed argument is not germane to the question of the popular control of foreign policy. It is possible, however, to read this story of British, French, Spanish, and German interests in Morocco, of the Act of Algeciras, its violation, and the German intervention (first in 1905 and then with the *Panther* at Agadir in 1911), and the resulting Anglo-French solidarity without finding the slightest excuse for Germany's attitude in July and August, 1914. So far as secret

diplomacy is concerned, England's readiness to support the French case in Morocco was made clearly evident by Lloyd George's speech of July 21, 1911; and certainly, if for two years after the first publication of Mr. Morel's book, Englishmen who thought as he did, with the complete story told, with the nature of the Anglo-French entente evidenced by its solidarity in an acute crisis (after the *Panther* incident) could not induce a foreign policy less definitely adapted to the isolation of Germany, then secret diplomacy is not wholly to blame in the particular instance of Morocco. Mr. Morel made nations heed what he had to say about the Congo, but here his case is not so good. *Ten Years of Secret Diplomacy* is an able but unconvincing polemic.

Not so scholarly or able, but of a similar tenor, is Mr. Hayward's *What is Diplomacy ?* The secret intercourse among nations, he asserts, embodies a code of morality which would not be tolerated by savages, moral cowardice, and license for high political personages "to commit acts, the meanness of which would make any gentleman kick them out of his back door." This case against diplomacy as an "iniquitous contraction" he would justify by a review of the correspondence immediately preceding the present war, but he soon drifts into an unconvincing argument that British policy, rather than the system itself, was largely responsible. Like other writers of the same turn of mind—notably Mr. Francis Neilson—he makes a very great deal of the fact that England had had naval "conversations' with France, and is unable to reconcile Viscount

Grey's statement in 1912 that there was no agreement to coöperate in war, with the ready assurance on August 2, 1914, that the British fleet would protect the Fenrch coast against German aggression. This promise he interprets as showing England's eagerness to fight Germany, and overlooks entirely the fact that it was necessary for England's own safety; that, while the immediate impetus of her entrance was the violation of Belgian territory, no one now doubts that vital interests and the temper of the nation, completely opposed to the German international code, would have drawn England in on the side of France. As the London *Times* said, seven months after the war began, "There are still, it seems, some Englishmen and Englishwomen who greatly err as to the reasons that have forced England to draw the sword.... They do not reflect that our honour and our interest must have compelled us to join France and Russia, even if Germany had scrupulously respected the rights of her small neighbours." And the *Times* went on to declare bluntly that "we keep our word when we have given it, but we do not give it without solid practical reasons and we do not set up to be international Don Quixotes, ready at all times to redress wrongs which do us no hurt."

Apart from this attack on England's attitude, and the citation of Bismarck's coup in changing the famous Ems telegram, Mr. Hayward relies on Mr. Morel's facts concerning Morocco and quotes liberally from the latter's book. To show the perverted morality of diplomacy and its false ideals, Mr. Hayward adduces as

"authorities" works on the German spy system, among them a volume well known in the United States—Dr. Armgaard Carl Grave's *The German Spy System*. Mr. Hayward would apply to diplomacy "a moderate—but rigid—morality"; "national morality and honour" must be rescued from "irredeemable damage through the insidious growth of the destroying fungus of this foul disease" of secret diplomacy. Then the problem of preserving peace will have been solved. The style of the book is forcible but unpleasant and will not commend itself to American readers.

How Diplomats Make War was first published anonymously, but later with its paternity unconcealed when Mr. Neilson resigned his seat in the House of Commons. It contains a much broader indictment of the "licensed camorra" of the Foreign Office than Mr. Morel's work on Morocco. The author shows a very wide historical grasp and his survey of European diplomacy from 1815 to the present time is decidedly able. He does more than consider the evils of secret engagements; he goes at length into the motives and nature of European alliances, examines the colored papers containing the correspondence of the twelve days preceding the war, and attempts to fix the responsibility for the beginning of the conflict and the entrance of England.

The book has many phases and suggests many points well worth detailed discussion. For example, Mr. Neilson argues that the Treaty of 1839 guaranteeing the neutrality of Belgium did not impose any obligation on England. The reasoning is curious. The ancillary treaties concluded in 1870 by England for the observance

of the Treaty by France and Prussia, modified the original engagement without the consent of two signatories, Russia and Austria. The treaty was thus voided and England was relieved of any responsibility when Germany invaded Belgium. In comment on this argument, it will be sufficient, although of course not conclusive, to say, without laboring the points of international law involved, that were Mr. Neilson's interpretation correct, it would certainly have been seized upon by Germany in her efforts to woo neutral opinion. Yet, although there have been two or three mentions of the point, it has remained for a member of the English Parliament to raise it to the dignity of being considered between bound covers.

Mr. Neilson is bitter against Viscount Grey, whom he accuses not only of incompetence, but of bad faith. He attributes England's entrance into the war to "secret diplomacy, conversations of military and naval experts, and the plans of General Staffs." He pictures Germany as for the most part pacifically inclined, as uninfluenced by the militarist propaganda; he stresses Russian insistence on mobilization, and marshals and sometimes twists evidence to show that the entrance of England was the greatest triumph for French diplomacy since Talleyrand; he criticises the failure of Viscount Grey to be more frank and to confess the intentions of England, and he maintains that Belgium was a mere subterfuge. But he nowhere considers the indisputable fact that the Austrian ultimatum led to the war and that the aggression against Servia would have been checked at a word from Germany.

And now, after this lengthy but necessarily incomplete description of the more important literature on the subject, only a few brief general comments may be ventured. Viscount Bryce wrote in his work on *The American Commonwealth* that "the day may come when in England the question of limiting the at present all but unlimited discretion of the Executive in Foreign Affairs will have to be dealt with." The day has arrived, and the problem must be settled in the reconstruction following the war, being coupled, as I have indicated, with the question of what voice the colonies shall have. Yet to admit this is not to agree with Mr. Snowden when he says:—

> The demand for publicity in foreign affairs is one phase of the age-long struggle for democratic liberty. It is a demand for the extension to the sphere of internationalism of the principle of popular government, which, whatever its weaknesses may be, is manifestly the only form of government possible with the advance of education and modern economic and social developments. The destinies of nations have been entrusted to kings, nobles, and plutocrats, and they each and all failed. We must now trust the people.

This would assume that the English people have been impotent; but has such been the case? There exists essentially the same check on foreign policy that there is on internal policy: Parliament can overthrow a government of whose policy it disapproves and the people can express their wishes through their chosen representatives. A great many Englishmen were no doubt stupefied when they found that their country must embark on a war, but had they a right to feel aggrieved? Are not the facts that the people could

have known but did not care about Britain's engagements? In 1870, Gladstone, the most pacific of Prime Ministers, declared that England would go to war with the power that violated Belgian territory; the terms of the Treaty of 1839 were well known, for it was reinforced during the Franco-Prussian War; its burdens were fully realized; there were international crises in 1874, 1887, and 1911, and that there was some publicity and some popular control following the *Panther* incident is evident from the fact that the people clearly expressed the opinion that there should be no secret engagements pledging the country to fight in behalf of any power. From then until the outbreak of the war, the Prime Minister and Foreign Secretary repeatedly told the House of Commons that there were no secret engagements.

The trouble has been not with the lack of machinery, not with the limitations on debate, not with the refusal of the Cabinet to disclose negotiations while in progress, but with the people themselves who did not care. Why, parliamentary candidates in England have been advised not to discuss foreign affairs; the constituencies were ignorant and uninterested. And as for the knowledge of the candidates themselves, Mr. Ponsonby, who makes out the best case for democratic control admits that "since the death of Lord Percy there has been no one on the Front Opposition Bench in the Commons, with the exception of Mr. Balfour, who has any special knowledge of foreign affairs, or any experience of foreign administration." There has in fact been tolerably substantial agreement between the parties as to

the foreign policy, and the British Cabinet and the British people, far from manifesting any desire to get out of the Belgian guarantee and the Triple Entente, actually suffered the land forces of the country to be reduced and did not insist upon that absolutely essential correlation of foreign policy and armament which is so ably shown to be necessary by the author of *Ordeal by Battle* and by Mr. Norman Angell in some of his American lectures, and which was fully preached to the people by Lord Roberts.

It is anomalous that the most unimportant bill should require the consent of Parliament, while treaties do not, and it is only by the grace of the Foreign Secretary that such an undertaking as a general arbitration-treaty is submitted to the Commons for discussion. It seems desirable that some change should be made, perhaps through a committee, perhaps in some other manner, realizing of course that a large number of international agreements attempt to remove causes of quarrel and require secrecy until they are practically completed. But constitutional changes are unimportant compared with the lack of interest on the part of the people. There must be "a public opinion well informed on the general position of foreign affairs, enlightened by much more definite ideas than we now have of right and wrong in international dealings, and, above all, keenly alive to the overwhelming importance of this aspect of state action," for, while the judgment of working classes is soundest on moral questions, it is by no means true that democracies have been pacifically inclined.

Secret diplomacy has failed; we never hear of its many successes; but this, its most recent failure, is so stupendous as to overbalance every triumph. It is fu-e, in atilrguing for popular control, to digress, as do Messrs. Morel, Neilson, and Hayward, on tortuous discussion as to Germany's liability; it is futile to insist that had not the secret system kept the people from being fully informed, there would have been no war, and that democratic control will make for continued peace. Reforms there should and must be, but the first and most important is Education. This can be effected with no constitutional change. In domestic affairs, through somewhat hard experiences, the people have learned that great power without knowledge does not avail them as much as knowledge with less power. The people "are called upon now to widen their horizon, and to apply the democratic conception of education to the new problems which have arisen owing to the part which Great Britain is now playing in the affairs of Europe"—in a word, to see that British foreign policy is kept in consonance with their own intelligent wishes. That is possible under the present system; it would only be easier with parliamentary control.

